

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
ЗА ДРУГИМ РІВНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ (МАГІСТР)

НА ТЕМУ:

**«ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ  
В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ  
МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ)»**

Виконала: студентка 6 курсу 635 мз групи  
галузь знань:  
28 Публічне управління та адміністрування  
спеціальності:  
281 Публічне управління та адміністрування  
Люта Ірина Миколаївна

Керівник:  
Кандидат соціологічних наук, доцент  
Чорна Вікторія Олександрівна

Рецензент:  
Кандидат з державного управління, доцент  
Штирбов Олександр Миколайович

м. Миколаїв - 2022 рік

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	8
1.1. Теоретичні основи дослідження державного регулювання міграційних процесів.....	8
1.2. Зарубіжна практика регулювання міграційних процесів.....	17
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ).....	33
2.1. Нормативно-правове регулювання міграційних процесів в Україні.....	33
2.2. Особливості діяльності Державної міграційної служби як основи організаційного механізму державної міграційної політики.....	45
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ)...	58
3.1. Основні проблеми державного регулювання міграційних процесів в Україні.....	58
3.2. Напрями вдосконалення державного регулювання міграційних процесів на сучасному етапі .....	67
ВИСНОВКИ.....	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	81
ДОДАТКИ.....	93

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Однією з умов побудови правової держави є вдосконалення державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів. Міграція є невід'ємною частиною будь-якої держави. На міграційні процеси можуть впливати економічні, політичні, соціальні, демографічні фактори, екологічні чи техногенні катастрофи. Не останню роль у міграційних процесах відіграють військові конфлікти або релігійні чи расові переслідування. Міграція – це переміщення особи з метою зміни місця проживання чи перебування, пов'язане з перетином державного кордону або меж адміністративно-територіальних одиниць.

В умовах наростання процесів міжнародної міграції населення (як добровільної, так і вимушеної) загострюється питання їх регулювання. Адже неефективна міграційна політика спричиняє багато проблем, у тому числі соціально-економічного характеру, а також призводить до виникнення реальних загроз національній безпеці держави. Адже через слабкий прикордонний контроль, нелегальну міграцію, неінтегрованість іммігрантів у приймаючий соціум виникають такі негативні явища, як сепаратизм, зростання злочинності, військова агресія, теракти тощо. Значні еміграційні потоки призводять до вимивання найціннішого людського потенціалу за межі країни, що веде до демографічних втрат та економічної кризи. Усі вказані проблеми є актуальними на сьогодні для України, і їх вирішення загострює необхідність підвищення ефективності державного регулювання міграційних процесів в Україні. Зокрема, важливим є аналіз позитивних та негативних аспектів у роботі Державної міграційної служби України як ключового інституту у реалізації державної міграційної політики.

**Ступінь розробки проблеми.** Джерельну базу дослідження складають роботи українських та закордонних науковців, які розкривають різні аспекти державного регулювання міграційних процесів в Україні та світі. Так, серед

наукових праць зарубіжних вчених, присвячених аналізу державного регулювання міграційних процесів, варто відзначити роботи С. Д'євер [76], Т. Спілман [87], П. Сталкера [88].

Серед вітчизняних науковців, які присвячують свої роботи дослідженню міграційних процесів в Україні, можна виокремити роботи П. Безуглого [1], Т. Дракохруст [8], О. Риндзак [58], Н. Тиндик [63]. Розкриттю особливостей державного регулювання міграційних процесів в нашій державі присвячують свої роботи такі українські дослідники, як Л. Весельська [3], А. Золотухіна [30], О. Шапоренко [73] та інші. Інструменти державної політики регулювання міграційних процесів в Україні розкрито у статті групи українських вчених О. Мульської, С. Лихолат та Т. Васильців [39]. Концептуально-прикладні характеристики державного регулювання міграційних процесів в Україні розкривають у своїй статті І. Свидрук та В. Коцупей [60]. Основні напрями вдосконалення державних механізмів регулювання зовнішньої трудової міграції виокремлює у своїй роботі В. Ковач [31].

Особливості діяльності Державної міграційної служби як основи організаційного механізму державної міграційної політики розкривають у своїх роботах Ю. Єрмаков [10], Є. Легези [35], Р. Мартьянова [37]. Особливої уваги заслуговує робота Р. Мартьянової, в якій розкрито не лише механізм протидії нелегальній міграції органами Державної міграційної служби України, а відзначає недоліки такої роботи і виокремлює шляхи їх подолання.

Однак, незважаючи на існуючий вагомий доробок зарубіжних та українських науковців, низка проблем на сьогодні залишається невирішеною.

**Метою дослідження** є аналіз особливостей державного регулювання міграційних процесів в Україні (на прикладі діяльності Державної міграційної служби).

Для досягнення мети було визначено наступні завдання:

- розкрити теоретичні основи дослідження державного регулювання міграційних процесів;
- охарактеризувати зарубіжну практику державного регулювання міграційних процесів;
- проаналізувати особливості нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні;
- дослідити особливості діяльності Державної міграційної служби як основи організаційного механізму державної міграційної політики;
- описати проблеми державного регулювання міграційних процесів в Україні;
- виокремити шляхи вдосконалення державного регулювання міграційних процесів в Україні (на прикладі діяльності державної міграційної служби).

*Об'єктом дослідження є міграційні процеси в Україні.*

*Предметом дослідження є особливості, проблеми та шляхи вдосконалення державного регулювання міграційних процесів в Україні (на прикладі діяльності Державної міграційної служби).*

**Методи дослідження.** У процесі дослідження були використані загальнонаукові методи, які дали змогу ґрунтовно дослідити теоретичні та практичні аспекти державного регулювання міграційних процесів в Україні (на прикладі діяльності Державної міграційної служби). Так, порівняльний метод використовується при дослідженні закордонного досвіду у сфері регулювання міграційних процесів. Методи системного та структурного аналізу були використані при дослідженні поняття та сутності регулювання міграційних процесів.

Системний підхід є методологічною основою всієї роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження. Зокрема, з позицій системного підходу розглянуто систему державного регулювання міграційних процесів в Україні. Для аналізу законодавчих актів та нормативних документів використовувався системно-аналітичний метод.

У роботі також використовувались такі загальнонаукові методи, як метод аналізу та синтезу, метод індукції та дедукції.

**Наукова новизна одержаних результатів** обумовлена тим, що дане дослідження є спробою комплексного аналізу особливостей, проблем та шляхів вдосконалення державного регулювання міграційних процесів в Україні (на прикладі діяльності Державної міграційної служби).

Основні положення дослідження, що визначають наукову новизну одержаних результатів, полягають в наступному:

- уточнено поняття «державне регулювання міграційних процесів», під яким варто розуміти систему адміністративно-правових, організаційних, фінансових заходів з боку держави, створену задля упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення відповідно до національних інтересів та пріоритетів держави шляхом розробки та практичної реалізації відповідних нормативно-правових актів.

- запропоновано напрямки вдосконалення державного регулювання міграційних процесів в Україні (на прикладі діяльності Державної міграційної служби) шляхом розширення функцій ДМС України та зменшення кількості міністерств та інших органів державної влади у сфері регулювання міграційних процесів, а також шляхом удосконалення нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів через прийняття Міграційного кодексу, який би містив врегулювання всіх (правових, організаційних, економічних, соціальних) аспектів міграції.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення і висновки роботи можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного дослідження особливостей та шляхів оптимізації державного регулювання міграційних процесів в Україні (на прикладі діяльності Державної міграційної служби), а також у навчальному процесі під час навчання фахівців з публічного управління.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки дослідження апробовано у формі доповіді на XXV Всеукраїнській щорічній

науково-методичній конференції «Могилянські читання – 2022: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти (м. Миколаїв, листопад 2022 р.) на тему: «Регулювання міграційних процесів у державах ЄС».

**Структура роботи** зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи складає - 94 сторінки, з яких – 80 сторінок основного тексту.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

#### 1.1. Теоретичні основи дослідження державного регулювання міграційних процесів

При дослідженні державного регулювання міграційних процесів насамперед необхідно розглянути визначення поняття «міграції». Термін «міграція». з латинської мови і означає «переселення». Міграцію можна трактувати як процес переміщення людей через кордони певних територій зі зміною місця проживання назавжди або на тривалий час» [38, с. 5]. Крім того, міграцію можна визначити як своєрідну відповідь на глобальні тенденції, такі як економічні кризи, військові та гуманітарні конфлікти, неоднорідність якості життя окремих верств населення [29, с. 8].

Однією із ключових категорій дослідження виступає поняття «міграційна політика».

Так, за визначенням українського науковця О. Хомри, міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення [72, с. 50]. Інший дослідник А. Шевцов вказує, що міграційна політика являє собою систему загальноприйнятих на рівні державного регулювання ідей та концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, перш за все держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, планують досягнення цілей, адекватних як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства. Державне регулювання міграції здійснюється в межах міграційної політики й співвідноситься з нею як загальне та особисте [74, с. 41].

Науковець В. Тиркало відзначає, що міграційна політика – це, перш за все, вплив на міграційну поведінку, яка є одним з видів, елементів соціальної



поведінки, сукупністю дій чи вчинків, які логічно приводять до міграції населення. Будь-яка поведінка утворюється з набору стереотипів, що формуються неоднозначно, складно. Міграційна політика проводиться, перш за все, так, щоб впливати на умови, що формують міграційну поведінку. Міграційна поведінка зумовлена способом життя, реальною соціальною практикою, розподілом робочих місць, відмінностями в умовах життя населення [64].

О. Шапоренко міграційну політику визначає як систему концептуально об'єднаних інструментів, з допомогою яких держава та її соціальні інститути передбачають досягнення цілей розвитку процесів зовнішньої міграції, відповідних перспективним завданням соціально-економічного розвитку суспільства [73, с. 255].

А. Шевцов підкреслює, що «міграційна політика не тільки посідає конкретне місце в системі державного регулювання міграційними процесами, а й перебуває в контексті соціальної політики в цілому. Міграційна політика за своєю суттю має територіально-диференційований характер. Вже одне те, що в різних місцевостях, об'єднаних за регіональним або типологічним принципом, існують різні міграційні проблеми, свідчить про те, що цілі міграційної політики та напрями їх досягнення різні. Серед фахівців існує думка, що політика, в тому числі і міграційна, – це та чи інша система заходів. Але не можна обмежувати політику лише системою заходів. Крім них, вона включає уявлення, ідеї, цілі, для яких здійснюється та чи інша політика» [74, с. 42].

Дослідник О. Риндзак розкриває суть терміну «державна міграційна політика», під яким розуміє цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо регулювання міграційних та інтеграційних процесів, а також пов'язаних з ними факторів з метою оптимізації міграційної активності населення з позицій національних пріоритетів, гармонізації індивідуальних і суспільних інтересів, яка у тісній взаємодії з іншими видами політики покликана сприяти покращенню якості життя населення і цілісності соціуму,

а також відповідати потребам розвитку людини як найвищої цінності. Головна роль у формуванні й реалізації міграційної політики повинна належати державним структурам, які створені на різних рівнях управління та реалізують свої функції засобами, що належать до їх компетенції. Недержавні інститути, співпрацюючи з органами державної влади або ж діючи самостійно, відіграють допоміжну роль у регулюванні міграційних процесів [58, с. 73].

Українська дослідниця Т. Дракохруст під державною міграційною політикою розуміє систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових, інформаційних заходів, за допомогою яких упорядковується міграційний простір, здійснюється регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їхньої соціальної, демографічної й економічної структур [8, с. 11].

На думку вченої, державна міграційна політика - це «цілеспрямована діяльність держави, пов'язану з ухваленням відповідних управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів, виявленням та подоланням міграційних викликів і ризиків з метою поліпшення умов життя людей, забезпечення суспільного та світового порядку». Державна міграційна політика взаємодіє з іншими видами внутрішньої політики держави:

1) із соціальною політикою, оскільки міграційні процеси залежать від соціальних факторів, які можуть бути привабливими і відштовхуючими для іммігрантів;

2) з демографічною політикою, тому що міграція населення помітно впливає на демографічну ситуацію: у певних випадках вона сприяє зниженню «демографічного тиску», а в інших – дозволяє компенсувати природний спад населення;

3) з національною політикою в умовах глобалізації і загострення глобальних проблем (міжнародний тероризм, інфекційні хвороби), міграційні процеси впливають на соціальну і етнокультурну безпеку;

4) з економічною політикою [8, с. 23].

Варто зауважити, що міграційна політика в наукових працях сучасних дослідників трактується більш широко, ніж державне регулювання міграційних процесів; вона являє собою особливий вид діяльності держави, спрямований з допомогою різних важелів і методів на управління міграційними процесами. Тому, оцінюючи ефективність державної міграційної політики, слід враховувати не тільки її демографічні результати, але також те, наскільки її реалізація забезпечує збереження соціальної згуртованості суспільства. У міграційної політики може бути кілька вимірів: економічний, демографічний, (гео) політичний, соціальний, а також вимір, що відображає міркування національної безпеки [73, с. 255].

Міграційна політика реалізується на різних рівнях залежно від параметрів її суб'єктів. При цьому всі учасники міграційної політики розглядаються як її суб'єкти в різних ступенях активних елементів цієї діяльності. Серед суб'єктів міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди [74, с. 42].

Міграційна політика може виступати в різних формах: виконувати кон'юнктурно-коригувальну роль, будучи інструментом поточної соціально економічної політики, і стратегічно значущу роль, коли ув'язується з розробкою довгострокових проблем стратегічного розвитку економіки, зміни об'ємних і якісних характеристик руху населення [31, с. 103].

Український дослідник П. Безуглий виокремлює наступні ознаки державної міграційної політики:

- вироблення комплексу правових, фінансових, адміністративних та управлінських заходів, що провадяться державою та спеціальними інститутами;

- врегулювання міграційних процесів та здійснення впливу на регулювання кількості, якості та напрямів міграцій з метою розвитку та збереження людського капіталу;

- оцінку напрямів, кількісного та якісного складу міграційних потоків та динаміки міграційних процесів, а також облік цих даних;

- два напрями: імміграційний (контролює та регулює потоки іммігрантів) та еміграційний (контролює та регулює потоки емігрантів);

- захист національних інтересів у контексті забезпечення законності міграційних процедур та регулювання переміщень населення [1, с. 29-30].

Можна визначити цілі та завдання міграційної політики відповідно до внутрішніх та зовнішніх векторів:

- зменшити адміністративні бар'єри для свободи пересування населення; стимулювання раціонального розміщення мігрантів у регіонах;

- забезпечити справедливої процедури розгляду заяв внутрішньо переміщених осіб (ВПО); розвивати відповідну інфраструктуру та умови проживання для ВПО, допомогти їм знайти роботу та інтегруватися на новому місці проживання;

- формувати толерантне ставлення до мігрантів; сприяти їх успішній інтеграції в українське суспільство;

- розробити необхідні механізми та створити сприятливі умови для повернення своїх громадян в Україну, забезпечення їх успішної реінтеграції;

- створити належні умови для життя і праці в рідній країні; національно-патріотичне виховання молоді;

- посилити безпеку, прикордонний контроль; вдосконалити систему реадмісії, оформлення віз; визначати квоти імміграції в Україну; забезпечити систему репатріації мігрантів; розробити справедливу систему розгляду клопотань про надання статусу біженця, щоб забезпечити їм належне життя умови;

- удосконалити систему соціально-правового захисту громадян України робота за кордоном; заохочувати інвестиції мігрантів в Україну;

- посилити прикордонний контроль; удосконалити законодавство про транзитні поїздки через територію України та боротьба з нелегальною

міграцією; гарантувати права учасників транзиту, створити для них належні умови.

Міграція як процес має регулюватися державою. Вчений М. Романюк зазначає, що «регулювання міграційних процесів містить систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційне забезпечення урядових структур і громадських об'єднань для упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного і якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [59, с. 41].

О. Шапоренко підкреслює, що регулювання міграції здійснюється шляхом розробки та практичної реалізації комплексу законодавчих і підзаконних актів, що регламентують умови, які стимулюють або обмежують переміщення людей, а також визначення їх численних контингентів в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам як світової спільноти загалом, так і окремого громадянина [73, с. 254].

Інститут міграційної політики (Німеччина) трактує регулювання міграції як «створення більш-менш формального набору норм і правил щодо переміщення людей через кордони та прийняття конкретних заходів з досягнення безпечної, законної та впорядкованої міграції» [89, с. 98].

У науковій літературі поряд із поняттям «регулювання міграційних процесів» використовується термін «управління міграцією». Вчений Д. Станков пропонує управління міграційними процесами здійснювати шляхом активізації міжнародного співробітництва та транскордонного партнерства [62, с. 186].

Ключовим моментом у всіх визначеннях державного регулювання міграційних процесів є необхідність цілеспрямованого, керуючого впливу держави на міграційні процеси шляхом системи заходів (регуляторів) з метою оптимального соціально-економічного та демографічного розвитку. Під час вирішення конкретних завдань регулювання важливе значення має правильний вибір методичного інструментарію, який забезпечує

цілеспрямований вплив на розвиток міграційних процесів. Методи державного регулювання міграції – це сукупність прийомів і способів впливу на міграційну поведінку, здійснюваних з допомогою використання взаємопов'язаних систем законодавчого, економічного та організаційного характеру [73, с. 254].

Науковець О. Шапоренко називає принципи державного регулювання зовнішньої міграції, а саме:

- «цілеспрямованість (означає вибір пріоритетів регулювання зовнішньої міграції на коротко-, середньо- і довгостроковий періоди, з огляду на загальну стратегію соціально-економічного розвитку країни та передбачає розробку системи цілей і завдань регулювання міграції населення з усієї сукупності потоків);

- комплексність (застосування якого зумовлено масштабністю і складністю процесу, тісною залежністю між міграцією населення та соціально-економічним розвитком. Це означає, що в нових умовах господарювання розробка інструментів державного регулювання міграційних процесів неможлива без ув'язки тенденцій, що склалися у сфері зайнятості населення, на національному ринку праці та обліку стану міжнародної системи поділу праці);

- системність (орієнтує на розгляд міграційної політики як складової частини більшої системи – соціально-економічної політики та на зв'язок з іншими її компонентами);

- ефективність (реалізація якого означає визначення пріоритетів розвитку зовнішньої міграції населення, що забезпечують досягнення поставленої мети з найбільшим економічним ефектом за мінімальних фінансових витратах і соціальних витратах);

- баланс інтересів (реалізація даного принципу також допоможе забезпечити погодженість державних, обласних і місцевих інтересів під час реалізації інструментів регулювання процесів міграції населення у зв'язку з

тим, що під час розвитку процесів зовнішньої міграції інтереси особистості, суспільства і держави не завжди збігаються)» [73, с. 256].

Н. Тиндик, досліджуючи адміністративно-правовий механізм регулювання міграції, визначає його як систему норм та інших правових засобів, які регулюють відносини у сфері діяльності суб'єктів міграції та спрямовані на реалізацію повноважень між учасниками таких відносин, у випадку порушення яких можуть застосовуватись заходи державного впливу. На думку вченої, основними складником адміністративно-правового механізму міграції є:

- правовідносини у сфері міграції як різновид суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх з відповідними суб'єктами міграції;

- норми права, які визначають права й обов'язки суб'єктів міграційних правовідносин;

- нормативні та правові акти, що врегульовують різні сторони міграційних процесів та формують комплексне й універсальне міграційне законодавство;

- державні органи, які покликані регулювати міграційні потоки, що виникають у державі, в процесі своєї повсякденної діяльності, створюючи тим самим належні умови реалізації міграційного права

- суб'єктам міграційних правовідносин;

- адміністративна відповідальність як складник адміністративного примусу, який застосовується до суб'єктів міграційних процесів за умов порушення ними чинного законодавства країни та покладає на них додаткові обов'язки [63, с. 258].

Державне регулювання міграційних процесів поділено на вісім форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, і у міру їхнього здійснення сукупно вони забезпечують функціонування держави у сфері міграції. Цими формами визначено такі:

- 1) створення нормативної бази для правового регулювання міграції, її потоків, облаштування мігрантів;
- 2) підготовка кадрів для роботи з мігрантами;
- 3) антикорупційні заходи;
- 4) формування єдиного банку даних за існуючими потоками мігрантів;
- 5) створення моделі розвитку міграційних процесів з урахуванням особливостей політичного становища України;
- 6) підтримка внутрішньо переміщених осіб;
- 7) здійснення державного імміграційного контролю для забезпечення державних інтересів України; 8) необхідність облаштування вимушених мігрантів [8, с. 12].

Український науковець В. Ковач підкреслює, що «регулювання міграції здійснюється шляхом розробки і практичної реалізації комплексу законодавчих і підзаконних актів, що регламентують умови, які стимулюють або обмежують переміщення людей, а також визначення їх численних контингентів у напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам як світової спільноти загалом, так і окремого громадянина» Дослідник тлумачить термін «регулювання міграційних процесів» як систему адміністративно-правових і соціально-економічних заходів, що забезпечують реалізацію гарантованих державою прав мігрантів, створення умов для їх переміщення в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам країни, поліпшення демографічної ситуації та збереження територіальної цілісності України [31, с. 103].

Отже, державну міграційну політику можна розглядати як цілеспрямовану діяльність державної влади щодо регулювання міграційних та інтеграційних процесів, а також пов'язаних з ними факторів з метою оптимізації міграційної активності населення з позиції національних пріоритетів; як політику спрямовану на підвищення якості життя, цілісності суспільства, задоволення потреб розвитку людини як найвищої цінності.



## 1.2. Зарубіжна практика регулювання міграційних процесів

Досвід держав світу щодо регулювання міграційних процесів є досить різноманітним. Різними є положення законодавства, що регулює ці процеси, а також суттєво різниця організаційна структура щодо регулювання міграції.

Так, Конституція США надає Конгресу виключне право приймати закони у сфері імміграції. Більшість відповідних законів, у тому числі Закон про імміграцію та громадянство (INA), містяться в Розділі 8 Кодексу Сполучених Штатів. Урядам штатів заборонено приймати імміграційні закони. Незважаючи на це, кілька штатів нещодавно прийняли закони, які вимагають від місцевої поліції розслідувати імміграційний статус підозрюваних нелегальних іноземців, що викликало певні суперечки.

Три федеральні агентства відповідають за адміністрування та виконання імміграційних законів. Імміграційна та митна служба (ICE) розслідує тих, хто порушує закон, і переслідує порушників. Служба громадянства та імміграції США (USCIS) розглядає заявки на легальну імміграцію. Митно-прикордонна служба (CBP) відповідає за безпеку кордонів. Усі три відомства є частиною Міністерства внутрішньої безпеки [82].

Законодавчий акт, який регулює імміграційну політику США, називається Законом про імміграцію та громадянство (INA). INA дозволяє Сполученим Штатам надавати до 675 000 постійних імміграційних віз щороку для різних категорій віз. Окрім цих 675 000 віз, INA не встановлює жодних обмежень щодо щорічного в'їзду подружжя, батьків і дітей громадян США віком до 21 року. Крім того, кожного року президент зобов'язаний консультуватися з Конгресом і встановлювати річну кількість біженців, які будуть прийняті до Сполучених Штатів через Програму прийому біженців США.

Коли особа отримує імміграційну візу та приїжджає до Сполучених Штатів, вона стає законним постійним жителем (LPR). За деяких обставин

негромадяни, які вже перебувають у Сполучених Штатах, можуть отримати статус LPR через процес, відомий як «коригування статусу».

LPR мають право подавати заявки майже на будь-яку роботу (тобто роботу, законно не обмежену громадянами США) і можуть залишатися в країні назавжди, навіть якщо вони безробітні. Проживши в Сполучених Штатах протягом п'яти років (або трьох років за деяких обставин), LPR мають право подати заяву на отримання громадянства США. Неможливо подати заяву на отримання громадянства за допомогою звичайного процесу, не ставши попередньо LPR.

Щороку Сполучені Штати також приймають різних негромадян на тимчасовій основі. Такі «неімміграційні» візи надаються всім: від туристів до іноземних студентів і тимчасових працівників, яким дозволено залишатися в країні роками. У той час як деякі робочі візи підлягають річним обмеженням, інші неімміграційні візи (включаючи туристичні та студентські) не мають кількісних обмежень [82].

Об'єднання сімей є важливим принципом імміграційної політики США. Сімейна імміграційна система дозволяє громадянам США та LPR привозити певних членів родини до Сполучених Штатів. Сімейні іммігранти приймаються або як безпосередні родичі громадян США, або через систему сімейних переваг. Для того, щоб збалансувати загальну кількість іммігрантів, які прибувають на основі родинних стосунків, Конгрес встановив складну систему розрахунку доступної кількості сімейних віз на будь-який рік. Кількість визначається, починаючи з 480 000 (максимальна кількість, яка в принципі призначена для всіх сімейних іммігрантів), а потім віднімає кількість найближчих родичів віз, виданих протягом попереднього року, і кількість іноземців, «достроково звільнених» до Сполучених Штатів протягом попередній рік.

Сполучені Штати пропонують різні способи для іммігрантів, які володіють цінними навичками, щоб приїхати до країни на постійній або тимчасовій основі. Класифікація віз для тимчасового працевлаштування

дозволяє роботодавцям наймати і подавати клопотання про іноземних громадян на певну роботу на обмежений період. Більшість тимчасових працівників змушені працювати на роботодавця, який подав прохання про них, і мають обмежену можливість змінити роботу.

Біженців приймають до Сполучених Штатів на підставі неможливості повернутися на батьківщину через «обґрунтований страх переслідування» через їхню расу, приналежність до певної соціальної групи, політичні погляди, релігію чи національне походження. Біженці подають заявку на прийом з-за меж Сполучених Штатів, як правило, з «перехідної країни», яка знаходиться за межами їхньої рідної країни. Прийом біженців залежить від багатьох факторів, таких як ступінь ризику, з яким вони стикаються, членство в групі, яка викликає особливу стурбованість Сполучених Штатів (щорічно призначається президентом і Конгресом), а також те, чи є у них члени сім'ї чи ні. Сполучені Штати [82].

Щороку президент, консультуючись із Конгресом, визначає кількісну межу для прийому біженців. Загальне обмеження розбивається на обмеження для кожного регіону світу.

Сучасні методи регулювання міграційних процесів у державах ЄС включають широкий спектр адаптованих, трансформованих під впливом глобалізації інструментів, які регулюють проблему пересування людей в межах європейського простору. Основне призначення політики регулювання міграційних потоків в країнах ЄС є перерозподіл професійно компетентних фахівців між різними сферами життя. При цьому визначальним фактором ефективності є такий розподіл, який раціонально поєднує стимулюючі і дестимулюючі важелі впливу на пересування громадян різних країн ЄС. Досвід регулювання міграційних процесів в ЄС є корисним і для нашої держави.

Європейські методи регулювання міграційних процесів спрямовані на оптимізацію руху мігрантів і впорядкування розподілу людського капіталу між різними сферами суспільства. Міграційна політика ЄС характеризується

високим ступенем лібералізації і адаптації до потреб населення. Отже, її розробка ведеться відповідно до діючих тенденції міждержавного співробітництва. Основний вектор розвитку європейського суспільно-економічного життя в наш час - максимізація ефективності використання трудового потенціалу шляхом застосування інноваційних методів з організації роботи із населенням, розвиток співробітництва між суспільством та урядом, адаптація європейських соціально-економічних і політичних інтересів до людських потреб, а також можливостей.

Можна виокремити наступні основні принципи регулювання міграційних процесів у країнах ЄС:

- спрощення та адаптація адміністративно-правових міграційних правил у контексті задоволення потреб ринку праці, особливо для кваліфікованих робітників або затребуваних професіоналів. Цей принцип також враховує регулювання міграції низько- та середньо кваліфікованих працівників у кількох державах-членах з дефіцитом робочої сили.

- розширення використання статистичних та аналітичних інструментів для оцінки потреб ринку праці на національному та регіональному рівнях. Використання цього механізму регулювання забезпечує окреслення вектора реалізації міграційної політики у майбутні періоди, а саме: стимулювання або перешкоджання міграції.

- залучення інвестиційних ресурсів та стимулювання розвитку підприємництва, зокрема стартапів через використання багатовекторних схем підтримки та мінімізації адміністративних обмежень для мігрантів.

- посилення регулювання та контролю у сфері інспекції праці шляхом встановлення формалізованих вимог щодо оплати праці в окремій галузі економіки. Передумовою реалізації окресленого принципу управління міграцією є високий рівень шахрайства, нелегальна праця мігрантів, соціальний демпінг та трудова експлуатація [36].

- використання переваг циркулярної міграції шляхом підписання офіційних документів з третіми країнами про використання робочої сили і залучення трудових мігрантів до економічної діяльності.

- реалізація політики допомоги державам-членам ЄС у залученні перспективних іноземних студентів або дослідників. Реалізація окресленого регуляторного заходу передбачає застосування спрощеного порядку прийому та перебування мігрантів, підвищення рівня цифровізації співпраці зі студентами-мігрантами шляхом використання електронних додатків [36].

З метою активізації міграційних процесів в ЄС в червні 2016 року була створена Партнерська структура мобільності (MPF). Вона спрямована на мобілізацію інструментів і ресурсів; підвищенню співпраці ЄС та країн-членів з країнами-партнерами з метою сталого управління міграційними потоками.

Характерною особливістю Європейського Союзу, що обмежує мобільність є те, що дуже часто інституційні структури, регулювання ринку праці на національному рівні, сприяють конфігурації досить жорсткого і фрагментованого Європейського ринку праці. Крім того, законодавство щодо регулювання доступу до соціального забезпечення та медичного обслуговування не було розроблено для задоволення потреб трудових мігрантів. Отже, європейські інституції ще мають багато недоліків у сфері міграційної політики.

З 2015 року успішні схеми переселення, спонсоровані ЄС, допомогли понад 98 000 найбільш уразливих людей, які потребують міжнародного захисту, знайти притулок у Європейському Союзі [85].

Перед реалізацією кожної схеми переселення країни ЄС оголошують свої обіцянки щодо кількості біженців, які вони планують прийняти.

Схема на 2021-2022 роки вперше включала зобов'язання щодо гуманітарного прийому на додаток до зобов'язань щодо переселення. Разом із програмами гуманітарного прийому країни-члени ЄС наразі запропонували захист близько 130 000 особам:

- 19 455 у 2015-2017 роках, що охоплює 86 % від загальної кількості.
- 45 570 у 2018-2019 рр., що охоплює 91 % від загальної кількості.
- 24 656 у 2020-2021 роках, що покриває 72% від загальної кількості.
- 33 800 у 2021-2022 роках (майже 5 000 осіб за програмами переселення та 28 800 за програмами гуманітарного прийому) [85].

Термін реалізації схеми на 2020-2021 роки продовжено через спалах коронавірусу. Обіцянки держав-членів щодо переселення та гуманітарного прийому продовжуватимуть виконуватися протягом 2022 року.

У липні 2022 року Європейська комісія розпочала процес взяття зобов'язань на переселення та гуманітарний прийом на 2023-2025 роки та запросила країни-члени надати:

- зобов'язань на 2023 рік
- прогноз внесків на 2024-2025 (наскільки це можливо)

Окрім схем переселення, понад 28 000 осіб було переселено відповідно до Заяви ЄС і Туреччини від 2016 року.

У 2016 році Європейська комісія запропонувала постанову про створення рамок переселення в ЄС, щоб забезпечити безпечні та законні шляхи до міжнародного захисту для тих, хто цього потребує. Таким чином ЄС перейде від спеціальних схем переселення до більш стабільної системи з більшою стійкістю та передбачуваністю.

7 жовтня 2021 року Рада прийняла директиву про блакитну картку. Нові правила, які замінюють існуючі, ще більше гармонізують умови в'їзду та проживання для висококваліфікованих працівників з країн, що не входять до ЄС, і підвищують привабливість блакитної карти ЄС [89].

Ця загальноєвропейська система прийому спрямована на залучення та утримання висококваліфікованих працівників, особливо в секторах, які стикаються з дефіцитом навичок, зокрема шляхом:

- встановлення більш інклюзивних критеріїв прийому

- сприяння мобільності всередині ЄС
- полегшення возз'єднання сім'ї
- спрощення процедур для визнаних роботодавців
- надання дуже високого рівня доступу до ринку праці.

Країни-члени зможуть підтримувати національні схеми для висококваліфікованих працівників паралельно зі схемою блакитної картки ЄС. Однак нові правила введуть низку положень, щоб гарантувати, що власники блакитних карток ЄС та їхні сім'ї не будуть у невігідному становищі порівняно з власниками національних дозволів .

У 2016 році Рада та Парламент прийняли директиву, яка встановлює умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою дослідження, навчання, навчання, волонтерської служби, схем обміну учнями або освітніх проектів та au pair.

Лідери ЄС і африканських країн погодилися сприяти мобільності студентів, дослідників і підприємців між двома континентами. Це зобов'язання було прийнято на саміті, який відбувся у Валлетті в листопаді 2015 року. Лідери домовилися подвоїти кількість стипендій для студентів і викладачів у 2016 році через програму Erasmus+.

Економіка ЄС залежить від великої кількості сезонних працівників з-за меж ЄС, оскільки вона стикається з дедалі більшою нестачею робочої сили.

Рада та Парламент прийняли Директиву про сезонних працівників у 2014 році. Вона визначає умови, за яких громадяни країн, які не входять до ЄС, можуть в'їжджати та залишатися в ЄС як сезонні працівники.

Ці правила допомагають:

- гармонізувати та спростити правила прийому в державах-членах
- захистити сезонних працівників з-за меж ЄС від експлуатації та поганих умов праці
- вирішувати проблему сезонних працівників з-за меж ЄС, які нелегально залишаються в ЄС [85].

У 2014 році Рада та Парламент прийняли директиву про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн у рамках внутрішньо корпоративного трансферу. Завдяки цим новим правилам громадяни країн, які не входять до ЄС, можуть подати заявку на прийом до ЄС у якості керівників, спеціалістів або працівників-стажерів у рамках внутрішньокорпоративного переміщення.

Возз'єднання сім'ї дозволяє тим, хто легально проживає в ЄС, приєднатися до членів їхніх сімей. Це допомагає громадянам країн, які не входять до ЄС, краще інтегруватися в суспільство. Правила ЄС щодо возз'єднання сім'ї викладені в директиві про право на возз'єднання сім'ї. Директива встановлює єдині правила реалізації права на возз'єднання сім'ї в ЄС (за винятком Великої Британії, Ірландії та Данії).

Загальноєвропейська система надання притулку (CEAS) встановлює спільні мінімальні стандарти поводження з шукачами притулку. На практиці ставлення до шукачів притулку неоднакове, і показники визнання різняться в країнах-членах.

У результаті цього багато шукачів притулку переміщуються в межах ЄС у пошуках найкращої країни, щоб подати заяву на притулок. Це явище відоме як «покупка притулку».

Міграційна криза загострила це питання та підкреслила необхідність кращої гармонізації процедур і стандартів надання притулку.

Наразі Рада розглядає законодавчі пропозиції, висунуті Європейською Комісією у 2016 році щодо реформування системи надання притулку, а також п'ять нових законодавчих пропозицій, внесених у вересні 2020 року в рамках нового пакту Комісії щодо міграції та притулку.

24 лютого 2022 року Росія почала повномасштабну військову агресію проти України. Відтоді мільйони людей втекли від війни, шукаючи притулку в країнах ЄС та Республіці Молдова. 4,4 мільйона біженці з України, зареєстровані для отримання тимчасового захисту або аналогічних схем в ЄС.



ЄС повністю солідарний з Україною та її народом. У відповідь на агресію Росії ЄС продемонстрував єдність і силу та надав Україні скоординовану гуманітарну, політичну, фінансову та матеріальну підтримку.

ЄС вжив конкретних заходів для допомоги біженцям, зокрема:

- тимчасовий механізм захисту людей, які тікають від війни
- 348 мільйонів євро гуманітарної допомоги
- підтримка цивільного захисту України, Польщі, Словаччини, Чехії та Молдови
- фінансова та технічна підтримка держав-членів, які приймають біженців
- підтримка управління кордонами для країн ЄС та Молдови [85].

Тепер звернемося до досвіду окремих країн ЄС щодо їх досвіду регулювання міграційних процесів.

Так, у Австрії міграція довгий час розглядалася виключно як питання ринку праці. Лише в 1970-1980-х рр. увагу політиків привернули ширші питання - возз'єднання сімей, інтеграції, притулку та контролю доступу до території. У 1989 році падіння «залізної завіси» посилювало уявну загрозу нелегальної міграції, тим самим привернувши увагу органів державної влади до проблеми контролю за нелегальною міграцією. Економічний підйом на початку 1990-тих фактично призвів до лібералізації режиму трудової міграції, реагуючи на серйозну нестачу робочої сили та сприяючи іноземній зайнятості в Австрії. Більшість нових іноземних працівників прибули не лише з нещодавно лібералізованих країн Східного блоку, а також із традиційних країн вербування робочої сили Австрії, тобто колишньої Югославії та Туреччини [79].

Через високий рівень міграції, Австрія розпочала свою єдину в історії кампанію «легалізації» 1990 року. Це дозволило іноземним працівникам урегулювати свій статус після дуже коротких періодів проживання без проблем (приблизно 30 000 осіб скористалися цими спеціальними адміністративними процедурами). На додаток до цієї нової хвилі трудових

мігрантів та подальшої міграції членів їхніх сімей, Австрія прийняла близько 95 тис. біженців війни з Боснії і Герцеговини між 1992 і 1995 роками. В результаті цих подій, кількість іноземців в Австрії майже подвоївся.

Зіткнувшись із зростаючим тиском громадськості щодо обмеження як легальної, так і нелегальної міграції, австрійський уряд вирішив натиснути на гальма. Він почав посилювати заходи, пов'язані з імміграцією, в'їздом, проживанням, працевлаштуванням і наданням притулку. У 1990 році вступила в силу поправка до Закону Австрії про притулок, яка запровадила нові прискорені процедури для шукачів притулку без дійсного дозволу на в'їзд. Пізніше в 1990 році було введено квоту на працевлаштування іноземців, а в 1992 році новий Закон про іноземців посилив правила в'їзду та місце проживання. У тому ж році було введено новий Закон про притулок та принципи «безпечних третіх країн» і «безпечних країн походження». Новий Закон про проживання 1993 року встановив квоти для різних категорій мігрантів, що обмежує кількість місць проживання та дозволів, які видаються щороку. Новий Закон про іноземців 1997 року (набув чинності у 1998 році) об'єднав Закон про іноземців 1992 року та Закон про проживання 1993 року, щоб запровадити нові положення щодо інтеграції іноземних громадян, таким чином дотримуючись принципу «інтеграція перед імміграцією».

Щоб інтегрувати мігрантів, Австрія створила Національний план дій з інтеграції у 2010 році. Той самий стратегічний документ продовжує керувати її зусиллями щодо інтеграції сьогодні. Він був розроблений Федеральним міністерством внутрішніх справ у співпраці з керівною групою, до складу якої входять інші відповідні міністерства, місцеві органи влади, науковці та організації громадянського суспільства. У плані дій згадується низка тем, зокрема мова та освіта, робота та працевлаштування, верховенство права, культурні цінності, міжкультурний діалог, здоров'я та соціальні питання, спорт та відпочинок, а також житло [79].

У липні 2017 року поправка ввела можливість обмежити право на притулок, якщо загроза національній безпеці була оголошена федеральним

урядом і схвалена виконавчим комітетом Національної ради. Він також обмежив тривалість визнаного статусу біженця до початкового тимчасового проживання тривалістю 3 роки, після чого органи влади мали переглянути ситуацію в країні походження. На підставі перевірки влада може позбавити статус або надати постійне місце проживання [79].

У 1950-1960-х роках, після промислового буму, Німеччина підписала двосторонні угоди з такими країнами, як Італія та Туреччина, щодо найму іноземної робочої сили. Масштабна міграція через возз'єднання сімей почалася наприкінці 1960-х – на початку 1970-х років. У 1978 році федеральний уряд призначив уповноваженого з питань інтеграції іноземних працівників та членів їхніх сімей, що, у свою чергу, призвело до консенсусу серед усіх основних партій щодо того, що Німеччина стала країною імміграції [80].

Установивши посаду уповноваженого з питань інтеграції в 1978 році, федеральний уряд визнав, що все більше тимчасових гастарбайтерів постійно осіло в Німеччині.

Це заклало основу на початку нового тисячоліття для першої урядової широкомасштабної реформи імміграційної системи у 2005 році та встановлення системної політики інтеграції.

Щоб сприяти залученню мігрантів, уряд Німеччини наразі розробив 2 плани інтеграції.

Національний план інтеграції 2007 року зосереджувався на освіті, професійній підготовці, працевлаштуванні та культурній інтеграції, тоді як Національний план дій з інтеграції 2012 року створив інструменти для вимірювання результатів політики інтеграції. Він включав загальні цілі, терміни, а також індикатори для перевірки досягнення поставлених цілей:

- оптимізація індивідуальної підтримки молодих мігрантів
- покращення визнання іноземних ступенів
- збільшення частки мігрантів на державній службі федеральних урядів і урядів штатів

– надання медичної допомоги та догляду за мігрантами [80].

Пізніше Мезеберзька декларація про інтеграцію, ухвалена федеральним кабінетом у травні 2016 року, окреслила урядову політику (і проект законодавства, див. нижче) на основі двостороннього принципу: надання підтримки, навчання та можливостей працевлаштування для іноземців, але також вимагає зусиль у повернення та висвітлення їхніх обов'язків (Fördern und Fordern) [84].

Послуги, що надаються, є модульними, націлені на різні групи іммігрантів і залучають майже всі федеральні міністерства праці, освіти та соціальної інтеграції.

У 2018 році Національний план дій з питань інтеграції було розширено в рамках 10-го Інтеграційного саміту 2018 року. Було розроблено п'ять етапів міграції та інтеграції:

1. передімміграційна фаза: управління очікуваннями - забезпечення орієнтації;
2. початкова фаза інтеграції: сприяння прибуттю - передача цінностей;
3. фаза інтеграції: сприяння участі – вимога та сприяння продуктивності;
4. фаза спільного зростання: формування різноманітності – забезпечення єдності;
5. фаза згуртованості: посилення згуртованості – формування майбутнього.

Так званий Національний план дій розроблений як процес, в якому бере участь усе суспільство, і розробляється спільно федеральним урядом, штатами, місцевою владою та неурядовими учасниками, особливо організаціями мігрантів. Задіяно понад 300 різних учасників.

Крім того, у 2019–2021 роках федеральний уряд створив Експертну комісію з рамкових умов інтеграційної спроможності для розгляду широкого кола питань у сфері міграції та інтеграції. Результатом став звіт, який

роз'яснює динаміку у сфері інтеграції, виступає за розуміння інтеграції як переваги для всього суспільства та містить безліч рекомендацій щодо того, як політики та інші можуть працювати разом, щоб краще формувати імміграційне суспільство [80].

На шляху до членства в ЄС Польща провела реформу законодавчої та інституційної системи, зокрема, сфера міграційної політики.

Стандарти відіграли у розвитку польської міграційної політики під час вступу до ЄС у 2004 році. Реформи були зосереджені головним чином на трансформації законодавчої бази. Відповідно до стандартної практики країн-членів ЄС, Польща прийняла єдиний комплексний закон, який регулює всі аспекти державної політики щодо іноземців, від умов легального в'їзду та видачі посвідок на проживання до затримання та видворення нелегальних іммігрантів – Закон про іноземців, який вперше був прийнятий у 1997 році та піддався кільком великим змінам, найбільш значні з яких відповідали вимогам європейської інтеграції - у 2003 р. Закон Республіки Польща про іноземців у новій редакції не лише визначив основні умови сумісні зі стандартами ЄС, але також визначають компетенцію відповідних державних інституцій чіткі орієнтири їх діяльності та міжвідомчої взаємодії на кожному етапі процесу роботи з іноземців [81, с. 83].

Людська мобільність була визначальним аспектом реформ і відкриття Китаю. Оскільки китайські громадяни стали «мобільними суб'єктами», здатними пересуватися всередині та за межами кордонів Китаю як особи, їхня праця, мережі та знання сприяли розвитку Китаю, який збігся з періодом швидкої економічної глобалізації в усьому світі. За ті ж 40 років у Китаї відбулися значні зміни у внутрішній мобільності некитайських громадян, коли іноземці – переважно студенти, професіонали та торговці, репатріанти та транскордонні мігранти – формували все більш різноманітні та постійні спільноти всередині країни.

Китайська держава зіграла різні ролі в цьому розвитку. Він задовольнив високий попит на міжнародні подорожі серед китайського

населення, повільно відкриваючи заявки на оформлення паспортів, заохочуючи трудову еміграцію та розробляючи стратегії залучення закордонного капіталу та людських талантів). Після Закону 1985 року про контроль за виїздом і в'їздом іноземців, який вперше узаконив присутність іноземців у Китаї епохи реформ, реформи законодавства про виїзд і в'їзд були обережними, спадщиною перших десятиліть Китайської Народної Республіки (КНР), протягом яких міжнародна мобільність була обмеженою та сильно політизованою. Програму постійного проживання було запроваджено в 2004 році, але лише невелика меншість із приблизно 20 000 іноземних громадян отримала цей статус, який давно подвоювався як політична послуга [88].

3 липня 2013 року у КНР було прийнято Правила Китайської Народної Республіки про адміністрування в'їзду та виїзду іноземців, ухвалені на 15-му Виконавчому засіданні Державної ради [86]. І ще один документ, який варто згадати в контексті нашого дослідження, це Правила адміністрування працевлаштування іноземців у Китаї затверджені наказом Міністерства людських ресурсів і соціального забезпечення КНР від 2017 року [87]. У 2018 році уряд Китаю створив Національну імміграційну адміністрацію, перше в країні агентство національного рівня, яке займається питаннями імміграції.

У Японії діють суворі закони про перебування іноземців та одна з найдосконаліших у світі систем їхнього обліку. Біометричний контроль для всіх іноземців, які в'їжджають в країну (відбитки пальців і фотографування). Незаконне перебування іноземних громадян, як мінімум, веде до депортації з країни, а в разі злісних порушень тягне кримінальну відповідальність і тюремне ув'язнення. У 2012 році вступили в силу нові правила реєстрації іноземців, спрямовані на посилення контролю над їх проживанням і роботою. Введено штраф в 200 тис. ієн (близько 2,5 тис. доларів), якщо іноземець не повідомить протягом 14 днів про зміну адреси; він може бути депортований, якщо не зробить це протягом 90 днів. Підприємцю, який незаконно найняв іноземця на роботу загрожують до 3 років в'язниці або штраф до 3 млн. ієн

(37,5 тис. дол.). Імміграційна служба разом з поліцією здійснює контроль в місяцях можливого проживання незаконних мігрантів [1, с. 147].

Отже, світова практика напрацювала низку моделей та правил державного регулювання міграційних процесів. Більш демократичних країн особливу увагу звертають на нормативно-правове забезпечення регулювання міграційних процесів та акцентують увагу на інтеграції мігрантів до суспільства.

### **Висновки до першого розділу**

На основі викладеного у першому розділі матеріалу автор приходять до наступних висновків:

По-перше, міграційні процеси є складовою зовнішньої та внутрішньої політики держави, реалізація якої є пріоритетним завданням для сучасної України. Міграція впливає на різні сфери життєдіяльності суспільства (соціальну, економічну, зовнішньоекономічну, демографічну, сферу національної безпеки). Державним регулюванням міграційних процесів є система адміністративно-правових, організаційних, фінансових заходів з боку держави, створена задля упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення відповідно до національних інтересів та пріоритетів держави шляхом розробки та практичної реалізації відповідних нормативно-правових актів.

По-друге, досвід держав світу щодо регулювання міграційних процесів є досить різноманітним. Різними є положення законодавства, що регулює ці процеси, а також суттєво різниця організаційна структура щодо регулювання міграції. Міграційна політика США та держав-членів ЄС характеризується високим ступенем лібералізації і адаптації до потреб населення. Європейські країни багато уваги приділяють вирішенню питання інтеграції мігрантів до країни перебування. Однак є і приклади зовсім іншого підходу до регулювання міграційних процесів, як то у КНР та Японії. У Японії діють

суворі закони про перебування іноземців та одна з найдосконаліших у світі систем їхнього обліку. КНР регулювати зовнішню міграцію почала лише у 2000-х роках, коли у середині країни почалися активні міграційні рухи та почали приїздити на роботу до Китаю іноземці.



## РОЗДІЛ 2

### МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ)

#### 2.1. Нормативно-правове регулювання міграційних процесів в Україні

Нормативно-правову базу, що регулює міграційні процеси в Україні, можна розділити на такі групи:

- 1) міжнародні правові акти регулювання процесу міграції;
- 2) Конституція України;
- 3) законодавство України про міграцію.

Україна ратифікувала низку міжнародних нормативно-правових актів у сфері регулювання процесу міграції. Однак, варто погодитись із думкою В. Белевцевої, що система міждержавного регулювання міграційних процесів на цей час у світі не склалася. Існує низка концептуальних, але декларативних документів і надзвичайна різноманітність підходів до цієї проблеми в кожній конкретній державі. При цьому у стані розгляду залишаються три основні проблеми: прийом біженців з країн, в яких відбуваються військові конфлікти; боротьба з міждержавною торгівлею людьми; регулювання тимчасової трудової міграції [2, с. 106].

Важливою складовою нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів є міжнародні акти, ратифіковані Україною. Зокрема, це Загальна декларація прав людини, Декларація Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці, Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенція про статус біженців, Європейська соціальна хартія та інші.

Для вирішення перших двох проблем в 1951 р. в системі ООН була створена Міжнародна організація міграції. На цей час до цієї організації

входять 146 держав, ще 13 країн мають статус спостерігачів. Діяльність МОМ в Україні здійснюється на основі Угоди між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції від 3 грудня 1999 р. За погодженням Сторін Організація здійснює в Україні такі міграційні програми: сприяння розвитку потенціалу системи управління міграцією, консультативні послуги та інші заходи технічного співробітництва з міграційних питань; інформація у галузі міграції; врегульована міграція громадян, іноземців та осіб без громадянства; міграційна допомога біженцям, раніше депортованим особам та іншим особам, які потребують допомоги; повернення кваліфікованих людських ресурсів; інші програми [69].

У 2002 році відповідно до положень Закону України № 2942-III від 10 січня 2002 року, Україна приєдналась до Конвенції про статус біженців, прийнятої у 1951 р. ООН. Ця конвенція є базовою, вона вводить базові умови для визначення категорій мігрантів, що підпадають під дію цієї Конвенції, а також описує їх основні права в країнах прийому [32].

При формуванні національного законодавстві у сфері регулювання міграційних процесів, Україна керується і документами, прийнятими Міжнародною організацією праці. Міжнародна організація праці прийняла декілька конвенцій, що стосуються положення трудових мігрантів.

Варто відзначити, як член МОП, Україна є учасницею Конвенції МОП № 97 «Про трудящих-мігрантів» 1949 р. (переглянута), яка зобов'язує нашу державу надавати іммігрантам (без дискримінації за ознакою національності, раси, релігії або статі), які законно прибувають на територію України, не менш сприятливі умови ніж ті, які мають наші громадяни, щодо питань заробітної плати, робочого часу, понаднормової праці, віку прийняття на роботу, членства у профспілках, проживання тощо.

У 1975 р. було прийнято Конвенцію МОП №143 «Про зловживання в галузі міграції та про забезпечення трудящим-мігрантам рівних можливостей

і рівного ставлення», яка закріплює зобов'язання дотримуватися основних прав людини щодо трудящих-мігрантів. Наголошується на праві кожної людини залишати будь-яку країну (включаючи батьківщину) та повертатися до своєї країни, як це передбачено в Загальній декларації прав людини [12] та Міжнародному пакті про громадянські й політичні права.

Проте й ці документи мають декларативний і рекомендаційний характер, йдеться про положення трудящих-мігрантів на національних ринках праці, а не про механізми регулювання міждержавного переміщення робочої сили.

У 2007 році Україна ратифікувала Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 року, відповідно до якої правовий статус трудящих-мігрантів, які є громадянами держав - членів Ради Європи, має бути регульованим для того, щоб забезпечити їм у міру можливості в усіх аспектах життя та праці режим не менш сприятливий, ніж режим, що надається працівникам, які є громадянами приймаючої держави, сповнені рішучості сприяти поліпшенню соціального становища трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей, стверджуючи, що права та привілеї, які вони надають громадянам одна одної, визнаються завдяки тісній співпраці, що згуртовує держави - члени Ради Європи на основі її Статуту [9].

В контексті міжнародного права, варто відзначити, що Україна підписала низку угод про реадмісію з країнами світу. Зокрема, першою угодою незалежної України про реадмісію була угода з Польщею. 24 травня 1993 року між Урядом України і Урядом Республіки Польща було підписано угоду про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон. Таку ж угоду було підписано із урядом Королівства Данії у 2007 році та Королівством Норвегія у 2008 році. Варто відзначити, що у 2008 році було підписано і Угоду про реадмісію осіб із Європейським Співтовариством [70].

Основою для нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні є Конституція Української держави. Вона ж виступає базою для міграційного законодавства нашої держави. Конституційні положення щодо

міграції є демократичними, відповідають рекомендаціям ООН, Ради Європи, Міжнародної організації з міграції, Міжнародної організації праці, Управління Верховного комісар ООН у справах біженців, Організації з безпеки і співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій у міграційній сфері [4, с. 89].

Одразу декілька статей Основного Закону (статті 11, 12, 24, 26, 33, 53, 92 інші) закріплюють та гарантують свободу пересування, вільний в'їзд і виїзд з країни, права іноземців, можливість набуття притулку в Україні, захист громадян України, які знаходяться за кордоном тощо. Зокрема, ст. 33 закріпила одні з найважливіших прав і свобод людини і громадянина для кожного, хто на законних підставах перебуває на території України: свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України [33].

Ключовим є положення Основного Закону щодо закріплення права особи вільно залишати Україну, а для громадян України також вільно повертатися в Україну. Крім того, п. 10 ст. 92 Конституції України визначає той факт, що винятково законами визначаються основи регулювання демографічних і міграційних процесів, а винятково законами встановлюються порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають міграційний режим, відмінний від загального. Таким чином, визначивши головні правові засади міграційної політики, Конституція України забезпечила подальший розвиток нормативно-правової бази щодо регулювання внутрішніх та зовнішніх міграційних процесів [1, с. 31-32].

Важливою є ст. 33 Основного Закону, яка захищає, в тому числі, від примусового переселення, оскільки право на свободу пересування може здійснюватися і в негативній формі, тобто у формі свободи збереження свого місця проживання чи свободи залишатися у такому місці [33].

До прийняття Конституції України у 1994 р. Верховною Радою були затверджені два важливих закони «Про порядок виїзду з України і в'їзду в

Україну громадян України» [21] та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [22; 23], що регулювали питання, пов'язані з переміщенням населення. Перший з них встановив порядок здійснення права громадян України на виїзд з України та в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, визначив випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановив порядок розв'язання спорів у цій сфері. Іншим Законом встановлювався порядок вирішення питань, пов'язаних з в'їздом в Україну або виїздом за її межі іноземців та осіб без громадянства.

У січні 2001 р. ВРУ було прийнято Закон України «Про громадянство», в якому було визначено низку понять та термінів, розтлумачено правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій або бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб [16].

Умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства визначає Закон України «Про імміграцію» 2001 року [20]. У цьому нормативно-правовому акті зокрема відзначається, що дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції. Ця квота імміграції встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по категоріях іммігрантів:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- 2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- 3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США;

4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;

5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;

6) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;

8) особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;

9) особи, які прослужили у Збройних Силах України три і більше років.

Слід відзначити, що Закон допускає дозвіл на імміграцію поза квотою імміграції і визначає випадки, за яких він надається [20].

Разом з Законом України «Про імміграцію» був прийнятий Закон «Про біженців», який покликаний був регулювати питання міграції біженців та закріпив верховенство міжнародних норм права щодо біженців [15]. Цей Закон втратив чинність у 2012 році через прийняття нового нормативно-правового акту – Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Саме цей Закон сьогодні визначає порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні [14].

У 2003 р. нормативно-правова база з міграції була поповнена Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, отримали законодавчо закріплене право самостійно і без будь-яких обмежень обирати місце проживання, перебування та працевлаштування [24].

Активізувався процес врегулювання міграційних процесів після 2010 р. Так, у 2011 році було прийнято нові редакції законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців та осіб, які

потребують додаткового чи тимчасового захисту». У цих нормативно-правових актах законодавець уточнив поняття та терміни, а також правові статуси цих категорій громадян, умови їх перебування на території нашої держави.

У травні 2011 р. Указом Президента України було затверджено Концепцію державної міграційної політики України [50], пізніше – План заходів з реалізації Концепції [42].

12 липня 2017 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням схвалив Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року. Метою Стратегії є спрямування зусиль держави і суспільства на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави, прискорювала соціально-економічний розвиток, сприяла уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України. Ця Стратегія покликана привернути увагу до міграційних проблем, спрямувати і згуртувати суспільство з метою їх розв'язання, забезпечити взаємозв'язок міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, перехід від політики реагування у відповідь на внутрішні та зовнішні чинники у сфері міграції до більш активної і цілеспрямованої політики [52].

На виконання цієї Стратегії, 29 серпня 2018 р. КМУ своїм розпорядженням затвердив план заходів на 2018-2021 роки щодо її реалізації. Більшість положень цього документу містять вимоги щодо автоматизації різних процесів та послуг у сфері міграційної політики [48].

У липні 2012 р. було прийнято новий Закон України «Про зайнятість населення», яким визначено правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, гарантії держави щодо захисту прав громадян на працю та реалізації їхніх прав на соціальний захист від безробіття. Саме в цьому документі вперше було дане визначення

терміну «трудова міграція», а також введено в дію низку нормативно-правових норм регулювання трудової міграції [19].

Також у 2012 році було прийнято «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який визначив правові та організаційні засади створення та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру та видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи. У 2021 році до цього Закону було внесено деякі зміни, які стосують електронних варіантів документів про громадянство. Зокрема, цими змінами введено та розтлумачено поняття «е-паспорт» та «е-паспорт для виїзду за кордон» [27].

Важливим документом у сфері регулювання міграційних процесів є Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» від 2015 року, який визначає правові та організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту громадян України за кордоном (трудових мігрантів) і членів їхніх сімей. Зокрема стаття 8 цього Закону закріплює права трудових мігрантів на належні умови праці та соціальний захист [26].

Також слід сказати, що питання міграційних процесів вирішуються за допомогою низки наказів МВС України. Зокрема, у жовтні 2011 року МВС України видало наказ «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту». Ці Правила визначили процедуру розгляду в Україні заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату, позбавлення



статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [54].

У квітні 2012 року МВС своїм наказом затвердило порядок розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України, який визначає процедуру розгляду заяв про продовження строку перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, паспортні документи або документи, що підтверджують особу без громадянства, яких зареєстровано посадовою особою Держприкордонслужби, та приймаючої їх сторони, а також прийняття за результатами їх розгляду рішень [55].

Також треба сказати і про документ від 2013 року. Мова йде про Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері центральними органами виконавчої влади, затверджений спільним Наказом № 850/536/1226 від 04.09.2013 року МВС, Мінсоцполітики України та МОН України. Цей документ врегульовує діяльність центральних органів виконавчої влади, спрямовану на захист державної безпеки, національних інтересів України та протидію нелегальній міграції. До проведення вказаних заходів обов'язково залучаються Міністерство внутрішніх справ, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба та Служба безпеки України [56].

Проблема регулювання міграції та її правового забезпечення набула особливої актуальності у 2014 році, коли РФ розпочала збройну агресію проти України. Наша держава зіштовхнулася із проблемою масової внутрішньої міграції та необхідністю її правового та організаційного регулювання. У жовтні 2014 року було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. У ст.1 цього Закону було визначено поняття «внутрішньо переміщена особа», під яким законодавець розуміє особу - громадянина України, іноземця або особу без громадянства, яка перебуває на території

України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [25].

У 2015 році КМУ затвердив «Основні напрями розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки» та Комплексну державну програму щодо підтримки соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року [34]. Інші міністерства та відомства, а також виконавча влада на місцях на основі цих документів приймали і реалізовували окремі програми щодо інтеграції та працевлаштування ВПО.

Повномасштабна війна, яку 24 лютого 2022 року розпочала російська федерація проти України, змусила мільйони українців покинути власні домівки та переїхати або до інших населених пунктів всередині України, або виїхати за кордон. Завдяки безумовній підтримці громадян України, їхніх сімей та людей, що мають право проживати на території України, з боку інших держав, на сьогоднішній момент українці мають широкий спектр можливостей закордоном.

У 2022 році Україна вдруге за роки незалежності зіткнулась з проблемою вимушеної міграції. 2014 рік показав інституційні, правові та фінансові проблеми подолання викликів вимушених переміщень населення. Регулювання вимушеної міграції 2022 року відбувається на більш високому рівні, чому сприяє набутий з 2014 року управлінський досвід, правові напрацювання (дія Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), можливості використання порталу «Дія» для надання послуг ВПО та ін. [61, с. 11].

Варто відзначити, що ЄС прийняв рішення щодо встановлення наявності масового припливу переміщених осіб з України в межах статті 5

Директиви Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року та наслідки введення тимчасової охорони. Цим рішенням ЄС надав громадянам України, членам їхніх сімей, а також особам, що легально проживали на території України, право на проживання, працевлаштування, освіту, медичну допомогу, доступ до банківських послуг, соціальну допомогу і таке інше у країнах ЄС, Швейцарії, Норвегії, Ліхтенштейні та Ісландії. Термін дії тимчасового захисту варіюється в залежності від країни, наприклад, Франція надає можливість проживати на її території строком до 6 місяців, Австрія строком до 1 року, максимально можливе функціонування тимчасового захисту становить 3 роки [76].

21 жовтня 2022 року КМУ прийняв постанову «Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції в умовах воєнного стану», що надає можливість в'їзду та законного перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, крім громадян російської федерації, на підставі посвідки на тимчасове або постійне проживання, строк дії яких закінчився або які підлягають обміну після 24 лютого 2022 року. Зазначена норма діятиме під час воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення або скасування. Крім того, постановою встановлено, що на період дії воєнного стану, паспорти громадян України у формі картки, терміни дії яких закінчилися під час війни, та паспорти громадян України зразка 1994 року, до яких не вклеєно фотокартки при досягненні 25- чи 45-річного віку (якщо термін вклеювання фотокартки настав у період воєнного стану), є документами, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України. Також вищезазначені документи підлягатимуть обов'язковому обміну протягом 30 днів з моменту припинення або скасування в Україні воєнного стану [6].

18 липня 2022 року ВРУ України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо приведення окремих його положень у відповідність до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян

та правовий режим на тимчасово окупованій території України», який 1 серпня 2022 року підписав Президент України. Відповідно до положень цього документу, тепер всі внутрішньо переміщені особи, незалежно від регіону, з якого вони перемістились, зможуть реалізовувати в повному обсязі права, передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [28].

Раніше законодавство розмежовувало внутрішньо переміщених осіб (ВПО) за територіальним принципом та, фактично, давало змогу реалізувати всі передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» права лише для двох категорій ВПО:

- які перемістились з тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та м. Севастополя;
- які перемістились з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

Від початку широкомасштабного військового вторгнення держави-агресора на територію України з'явилась велика кількість внутрішньо переміщених осіб з інших регіонів. У зв'язку із зазначеним не всі ВПО могли реалізовувати належні їм права. Наприклад, статтею 92 Закону від негативних наслідків невиконання грошових зобов'язань за кредитними договорами та договорами позики звільнялись виключно внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованих територій АР Крим та м. Севастополя, а також з окремих територій Донецької та Луганської областей. Саме для усунення подібних несправедливих ситуацій народними депутатами був розроблений відповідний законопроект (реєстр. №7449), який вже став законом. На підставі внесених законодавчих змін всі внутрішньо переміщені особи, незалежно від регіону, з якого вони перемістились, зможуть реалізовувати в повному обсязі права, передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [40].

Отже, в Україні, починаючи з 2010 року, активізувалась робота по нормативно-правовому забезпеченню регулювання міграційних процесів в

Україні. Зокрема, у 2011 році було прийнято нові редакції законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту». Важливою подією у сфері нормативно-правового забезпечення державного регулювання міграційних процесів стало прийняття Стратегії державної міграційної політики до 2025 року у 2017 році, якою було визначено і інституційну та організаційну основу державного регулювання процесів міграції.

## **2.2. Особливості діяльності Державної міграційної служби як основи організаційного механізму державної міграційної політики**

Сьогодні Державна міграційна служба України є ключовим елементом організаційного механізму державної міграційної політики. Однак, інституційне забезпечення міграційної політики в Україні складалось досить тривалий час.

Загалом, сьогодні формуванням державної міграційної політики як політичного рішення опікуються ВРУ, КМУ та Президент України. Їх політичні рішення носять стратегічний характер і закріплюються на найвищому законодавчому рівні. В свою чергу, центральні та місцеві органи державної виконавчої влади реалізують ці політичні рішення.

ВРУ через роботу своїх комітетів, зокрема підкомітету з питань громадянства, міграційної політики та етнічних груп України Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, а також Уповноваженого з прав людини ВРУ та відділу з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб у складі Секретаріату Уповноваженого з прав людини, приймає законопроекти та політичні рішення, що стосуються перш за все забезпечення прав і свобод людини і громадянина (громадянин України, іноземців, осіб без громадянства, трудових мігрантів тощо), а також

вдосконалення правового та інституційного забезпечення регулювання міграційних процесів.

Глава держави у сфері регулювання міграційних процесів перш за все є гарантом прав і свобод громадян та інших категорій населення, а також ініціатором нормативно-правових актів та стратегічних документів, сприяє інституційному оформленню державної політики [1, с. 41].

КМУ затверджує та ухвалює нормативно-правові акти, що спрямовані на реалізацію політико-правових рішень ВРУ та Президента України (концепції, стратегії, плани заходів, дорожні карти, порядки реалізації тощо). Крім того, КМУ координує діяльність центрального органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері міграції.

У 1990-х роках в Україні було створено кілька державних органів виконавчої влади, що регулювали, забезпечували, контролювали та обліковували міграційні процеси: Державний комітет у справах охорони державного кордону України (сьогодні – Адміністрація Державної прикордонної служби України), Державний комітет України у справах національностей і міграції (сьогодні – Департамент у справах релігій і національностей Міністерства культури України). А також функції щодо обліку, реєстрації та видачі документів у сфері міграцій здійснювали окремі структурні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України. Окрім того, окремі функції щодо регулювання міграційних процесів здійснювало і здійснює Міністерство соціальної політики України, основними завданнями якого є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, сприяння міжрегіональному перерозподілу робочої сили. Таким чином, впродовж 1990-2000-х рр. функції щодо реалізації міграційної політики та регулювання міграційних процесів були розпорошені між багатьма відомствами [1, с. 42].

Ця проблема була вирішена у 2010 році шляхом утворення Державної міграційної служби України. Саме в 2010 р. Президент України своїм Указом

1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» створив Державну міграційну службу України. Цим нормативно-правовим актом до відання ДМС України було віднесено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців [53]. Як справедливо відзначає П. Безуглий, ДМС України стала правонаступницею МВС та Державного комітету у справах національностей та релігій [1, с. 42].

Перше Положення про ДМС України було затверджено у квітні 2011 р. Указом Президента України. Саме цей документ окреслив основні завдання, функції та повноваження Державної міграційної служби України. Це Положення діяло до 2014 року., коли його було замінено новим Положенням про Державну міграційну службу України. 20 серпня 2014 року КМУ прийняв Постанову № 360. Пункт 1 цієї Постанови закріпив, що Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [43].

Відповідно до Положення про ДМС України, основними завданнями служби визначено:

По-перше, реалізацію державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

По-друге, внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній)

міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [43].

Слід відзначити, що 23 грудня 2015 року КМУ прийняв розпорядження, яким було визначено та закріплено Концепцію здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби. Прийняття цієї концепції та реформування ДМС пояснюється необхідністю підвищення ефективності виконання покладених на неї завдань та запровадження сучасних прозорих процедур надання високоякісних послуг, подолання негативних явищ, зокрема корупції, а також відновлення довіри громадськості до ДМС та системи державних органів у цілому. У цьому документі вказується, що «відхід від успадкованої з радянських часів системи обліку фізичних осіб, роботи з паперовими архівами, створення на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 р. «Про додаткові заходи щодо запровадження безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом», введеного в дію Указом Президента України від 18 серпня 2015 р. № 478, національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства неможливо здійснити без відповідного реформування ДМС» [51].

Реалізувати дану Концепцію планували до 2017 року. Було визначено два етапи реформування. На першому етапі (січень - квітень 2016 р.) проводився функціональний аналіз та оптимізація структури ДМС у зв'язку із створенням, забезпеченням функціонування та розвитку національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства; розроблялися програми підвищення кваліфікації та запровадження тренінгів для працівників ДМС, залучених до роботи з національною системою ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, в тому числі запровадження практики використання ДМС нових електронних інструментів ідентифікації особи; розроблялися та впроваджувалися нові механізми комунікації з громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, проводилась уніфікація, стандартизація та спрощення



процедур обслуговування зазначених категорій громадян; проводились заходи із розвитку інформаційно-аналітичного напрямку роботи ДМС із забезпечення проведення моніторингу міграційних процесів; робились пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів у зв'язку із реформуванням роботи ДМС.

На другому етапі (травень 2016 р. - грудень 2017 р.) передбачалось «розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проектів Закону України «Про Державну міграційну службу України» та Міграційного кодексу України; запровадження інформаційних підсистем єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами; розроблення довгострокового плану організаційного розвитку та проведення другого етапу реорганізації та оптимізації структури ДМС; запровадження профільної професійної підготовки працівників ДМС на базі одного з вищих навчальних закладів України; оптимізацію порядків надання існуючих і розроблення нових послуг ДМС» [51].

Втім варто зауважити, що Закон України «Про Державну міграційну службу України» прийнято так і не було. Власне, як і Міграційного кодексу України. Тобто не всі цілі та завдання, визначені у Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби було реалізовано.

Слід відзначити, що законодавець наділив ДМС України досить широким функціоналом. Сьогодні органами ДМС надається широкий арсенал адміністративних послуг, зокрема: у сфері громадянства - оформлення та видача паспорта громадянина України, набуття громадянства України, прийняття до громадянства України, поновлення у громадянстві України, оформлення та видача довідки про реєстрацію особи громадянином України тощо; у сфері імміграції оформлення дозволу на імміграцію та посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства; у сфері еміграції - оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання [35, с. 31].

ДМС наділена функціями та повноваженнями в сфері організаційного забезпечення діяльності міграційних органів та виконання ними покладених завдань. До них можна віднести:

- виконання функції замовника з виготовлення та постачання бланків документів та документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України; що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, а також товарів, робіт і послуг для забезпечення створення і функціонування Єдиного державного демографічного реєстру;

- здійснення розроблення зразків заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та довідки про звернення за захистом в Україні;

- забезпечення функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

- здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДМС, її територіальних органів та підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

- забезпечення у межах повноважень, передбачених законом, формування інформаційних ресурсів (баз, банків даних) щодо персональних даних фізичних осіб (у тому числі їх біометричних даних, параметрів), інших інформаційних ресурсів, необхідних для виконання покладених на ДМС завдань;

- оформлення, видання, обмін, пересилка, вилучення, повернення державі, знищення документів з безконтактним електронним носієм;

- здійснення управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДМС;

- удосконалення процедур надання адміністративних послуг, у тому числі шляхом впровадження електронних сервісів, зокрема електронної черги, оплати вартості адміністративних послуг платіжними картками;

- формування державного замовлення на підготовку фахівців у відповідній сфері та інше [43].

ДМС відповідно до покладених на неї завдань здійснює заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції (рис. 1).

державний конт

ивної від

цію осіб, а також

лягають

прийняття ріш

на терит

звертаєтьс

без грома

добровільне поє

мадянсь

проводить заходи

раційно

здій

і з Украї

ві

х функці

Рис. 1. Заходи ДМС України щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції

Варто підкреслити., що ДМС наділена повноваженнями здійснювати міжнародне співробітництво, брати участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України.

Задля забезпечення виконання цих завдань та функцій ДМС України було створено 27 територіальних органів ДМС (управлінь та головних управлінь). До структури ДМС була передана низка підрозділів Міністерства внутрішніх справ (рис 2). У зв'язку з анексією Криму, до початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України 24 лютого 2022 року, в нашій державі діяли 26 таких органів ДМС. У зв'язку із окупацією після 24 лютого, тимчасово припини свою роботу ДМС в Херсонській та Луганській областях.

Варто відзначити, що до структури ДМС України входить Державне підприємство «Документ», яке засновано на державній власності і входить до сфери управління Державної міграційної служби України. ДП «Документ» утворено 11 серпня 2003 року з підпорядкуванням Міністерству внутрішніх справ України, а згодом розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року № 538-р передано до сфери управління Державної міграційної служби України. Структура ДП «Документ» складається з головного офісу та його регіональних підрозділів.

ДМС України на своєму сайті публікує статистичні дані за кожні три місяці та за рік в цілому. Це статистичні дані про діяльність ДМС. Зокрема, мова йде про кількість осіб, яким надано громадянство України, кількість виданих паспортів (українських та для виїзду за кордон), про кількість прийнятих рішень про заборону в'їзду в Україну, про кількість оформлених та виданих посвідчень біженців тощо (додаток А). Варто відзначити, що, не зважаючи на війну в Україні, ДМС продовжує публікувати статистичні дані за кожні три місяці 2022 року. Однак, робить примітку, що у зв'язку з

військовою агресією російської федерації проти України ускладнено збирання статистичної інформації щодо результатів діяльності територіальних органів ДМС в окремих регіонах України. З лютого 2022 року, окрема інформація по тимчасово окупованим частинам територій Донецької, Запорізької, Луганської, та Херсонської областях не оновлювалась.

І тимчасового



Рис. 2 Структура Державної міграційної служби України [1, с. 44]

Очолює структуру ДМС голова ДМС України, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу. Саме голова служби здійснює керівництво її діяльністю, представляє ДМС у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами, здійснює повноваження керівника державної служби в ДМС. Голова ДМС виконує низку функцій та наділений низкою повноважень (рис. 3).

### Ключові функції та завдання голови Державної міграційної служби України

незаконній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством

подає на розгляд Міністра внутрішніх справ проекти нормативно-правових актів МВС з питань, що належать до компетенції

організовує і контролює виконання в апараті ДМС, її територіальних органах та територіальних підрозділах Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів МВС з питань, що належать до сфери діяльності ДМС

подає на затвердження Міністрові внутрішніх справ плани роботи ДМС

виправлення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДМС, її територіальних органів та

самостійних структурних підрозділів апарату ДМС, призначає на посади та звільняє з посад інших державних службовців

Рис. 3. Ключові функції та завдання голови Державної міграційної служби України

Варто підкреслити, що на ДМС не були покладені функції у сфері управління та контролю за трудовою міграцією, тому вони були надані Державній службі зайнятості відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. До завдань Державної служби зайнятості було віднесено реалізацію державної політики у трудовій міграції, а завдання

передбачають: видачу роботодавцям дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства з веденням обліку таких дозволів; провадження заходи сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб; регулювання застосування праці іноземців та осіб без громадянства [19].

У межах повноважень ДМС надаються адміністративні послуги безпосередньо та через центри надання адміністративних послуг (далі - ЦНАП). Безпосереднє надання ДМС адміністративних послуг врегульовано Законом України «Про адміністративні послуги» та постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг». Через ЦНАП адміністративні послуги ДМС надаються відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг».

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» через центри надання адміністративних послуг надаються такі послуги:

- оформлення та видача або обмін паспорта громадянина для виїзду за кордон (у тому числі термінове оформлення);
- оформлення та видача паспорта громадянина України;
- оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого;
- вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25-45-річного віку [7].

Всі інші адміністративні послуги надаються в територіальних органах ДМС. Є окремі послуги, які надаються лише територіальними підрозділами ДМС. Наприклад, оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обмін паспорта у разі набуття особою громадянства;

відбування особою покарання в установах виконання покарань або перебування на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах Міністерства охорони здоров'я України закритого типу; оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що підтверджується медичним висновком відповідного закладу охорони здоров'я, оформленого в установленому порядку, якщо така особа не отримувала паспорта, оформленого із застосуванням засобів Реєстру та в інших випадках (п. 9 Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України) [47].

Варто підкреслити, що ДМС відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», що став гарантією забезпечення прозорості системи публічного управління, ДМС на власному офіційному сайті пропонує потенційним замовникам надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства повну інформацію щодо порядку і строків їх надання, підстав та умов для відмови в їх наданні, необхідного переліку потрібних для отримання послуги документів, а також щодо вартості конкретної послуги, тобто стосовно усіх процедурних аспектів адміністративно-сервісного провадження, чим нівелюються можливості зловживання владними повноваженнями у вигляді затягування строків і витребування зайвих документів для отримання послуги, які ускладнювали публічно-сервісну діяльність підрозділів ДМС ще п'ять років тому [35, с. 31].

ДМС надає платні адміністративні послуги. Однак, корупційну складову було усунуто завдяки затвердженню Класифікатора адміністративних послуг, в кому вартості конкретної послуги в національній валюті. Цей документ протягом часу свого існування неодноразово піддавався змінам [57].

Отже, Державна міграційна служба України як основа організаційного механізму державної міграційної політики була створена у 2010 році. А у 2014 році було прийнято оновлене Положення про Державну міграційну



службу України. законодавець наділив ДМС України досить широким функціоналом. Сьогодні органами ДМС надається широкий арсенал адміністративних послуг, зокрема: у сфері громадянства; у сфері імміграції та у сфері еміграції.

### **Висновки до другого розділу**

На основі викладеного у другому розділі матеріалу автор приходить до наступних висновків:

По-перше, нормативно-правову базу, яка регулює міграційні процеси в Україні, умовно можна розділити на три групи: міжнародні правові акти регулювання процесу міграції; Конституція України; законодавство України про міграцію. Важливими документами у сфері регулювання міграційних процесів є закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», «Про зовнішню трудову міграцію», розпорядження КМУ «Про затвердження Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року».

По-друге, основою організаційного механізму державної міграційної політики є Державна міграційна служба, яку було створено у 2010 році. Перше Положення про ДМС України було затверджено у квітні 2011 р. Цей документ діяв до 2014 року, коли його було замінено новим Положенням про Державну міграційну службу України. У новому Положенні про ДМС було виокремлено як ключові, завдання по реалізації державної політики у сферах міграції та внесенню на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції.

### **РОЗДІЛ 3**

## **ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ)**

### **3.1. Основні проблеми державного регулювання міграційних процесів в Україні**

Державне регулювання міграційних процесів в Україні завжди характеризувалося низкою проблем. Інтенсивність, характер, спрямованість міграцій населення України кардинально змінилися після розпаду СРСР та здобуття незалежності, завдяки чому країна відкрилася до світу, а її громадяни набули право на свободу пересування. Підписання Угоди про асоціацію та безвізового режиму між Україною та ЄС спричинили проведення низки важливих реформ у сфері міграційного менеджменту. Водночас, анексія Криму та конфлікт на Донбасі, а тепер і повномасштабне вторгнення РФ в Україну, обумовили масштабні вимушені переміщення населення, глибоку економічну кризу та інтенсифікацію трудової міграції.

Насамперед, треба сказати про деякі недоліки, прийнятої у 2017 році Стратегії державної міграційної політики на період до 2025 р. Як відзначається у доповіді Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, цей документ, порівняно із попередніми спробами, характеризується більш глибоким та комплексним підходом до розуміння міграційної політик. Автори доповіді підкреслюють наявність у цьому документі низки нових і прогресивних елементів, які практично не висвітлювались у попередніх нормативно-правових актах. про які у попередніх політичних документах практично не йшлося. Так, цією Стратегією передбачено зниження адміністративних бар'єрів для свободи

пересування населення України, переглянуто дозвільний характер оформлення документів для виїзду/залишення за кордоном.

Однак, Стратегія державної міграційної політики «затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, тобто документом, рівень якого навряд чи відповідає гостроті міграційних проблем. Це тим більш нелогічно, що статтею 92 Конституції України чітко визначено, що засади регулювання демографічних та міграційних процесів визначаються виключно законами» [71, с. 359].

Також є зауваження до обсягу цього документу та кількості визначених у ньому завдань КМУ виокремлює аж 13 цілей та низку, спрямованих на виконання цих цілей. Як наслідок, текст подекуди стає схожий на викладення заходів, запланованих різними відомствами, які брали участь у розробці цього документу (МЗС, ДМС, Держприкордонслужба), що звичайно заважає чіткості викладення мети і завдань держави у міграційній сфері. Варто відзначити, що основний акцент у цій Стратегії зроблено на правовому врегулюванні проблем, в той час, як ключові для розвитку міграційного процесу соціально-економічні аспекти викладені досить поверхнево, загально і неконкретно, в чому виявилася слабка зацікавленість відповідного блоку Уряду в питаннях міграції, що трактуються переважно як правові.

Ще один недолік Стратегія державної міграційної політики полягає у тому, що визначений нею обсяг завдань неможливо реалізувати одночасно або в найближчій перспективі. Так, не зважаючи на те, що реалізація Стратегії планується у два етапи, пріоритетні завдання, як і ті, розв'язання яких можна розпочинати лише тоді, коли вирішено найбільш нагальні, чітко не визначені. До вагомих недоліків варто віднести і те, що досить погано висвітлена проблема внутрішньо переміщених осіб, в документі більше мови про загальні проблеми внутрішньої міграції [71, с. 359].

Для реалізації цілей Стратегії необхідна чітка та відпрацьована робота низки органів державної влади та відповідних служб, адже ми маємо ще одну вагомую проблему організаційного характеру – це розпорошеність функцій у

сфері регулювання міграційних процесів між різними міністерствами, органами влади, службами які не завжди досить ефективно та злагоджено співпрацюють.

Так, вчена Т. Дракохруст також справедливо відзначає занадто велику кількість суб'єктів, які виконують ті чи інші функції у сфері регулювання міграційних процесів. Вчена вказує, що «систему суб'єктів формування державної міграційної політики України можна розподілити на дві групи: суб'єкти загального регулювання міграційних процесів та органи публічного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційних процесів в Україні. Першу групу суб'єктів формують: Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи місцевого самоврядування. Зазначені суб'єкти виконують завдання та функції щодо регулювання, контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, іммігрантів, біженців, забезпечення належних умов їхнього перебування на території України. До другої групи належать органи виконавчої влади. На національному рівні такі функції виконують відповідні державні органи та відомства: Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство соціальної політики України, Служба безпеки України та Державна митна служба України» [8, с. 13].

Така кількість інституцій, долучених до регулювання міграційних процесів в нашій державі, призводить до розпорошення повноважень і функцій у сфері міграції, що в свою чергу унеможливорює здійснення ефективного контролю за їхньою діяльністю, призводить до дублювання повноважень, неможливості здійснення та налагодження чіткої комунікації в межах наданих повноважень.

На цій же проблемі акцентує нашу увагу і український журналіст О. Павлишин, який аналізуючи проблеми та перспективи міграційної політики України, відзначає, що сьогодні складно розібратися із тим, хто здійснює управління, наприклад, трудовою міграцією. «З одного боку, головний закон про зовнішню трудову міграцію від 2015 року окреслює цілу низку центральних органів виконавчої влади, органів самоврядування, які так чи інакше залучені в процес регулювання трудової міграції. Державна міграційна служба загалом відповідає за пропозицію, розробку політик. Водночас, наприклад, ще донедавна Мінсоцполітики було ключовим профільним органом влади у цій сфері. Але фактично ці функції було передано до Мінекономрозвитку, але при цьому ж, наприклад, проблематикою реінтеграції трудових мігрантів все ще займається Мінсоцполітики. Так, під час пандемії ми бачили хаотичне залучення практично всіх органів влади. Нам бракує узгодженості певних законодавчих норм і вже абсолютно на часі переглянути закон про зовнішню трудову міграцію» [41].

Про розпорощення функції у сфері регулювання міграційних процесів між ДМС та іншими органами влади веде мову Л. Весельська в контексті російсько-української війни та внутрішньої міграції. Вчена відзначає, що «у 2014-2016 рр. на органи державної влади та місцевого самоврядування (зокрема, Управління соціального захисту населення, Державну міграційну службу (ДМС), Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСУНС), Державну службу зайнятості тощо) було покладено додаткові функції з реалізації політики щодо ВПО. За надзвичайних умов структурні підрозділи соціального захисту населення почали здійснювати облік ВПО з метою надання їм матеріальної допомоги. Державною службою зайнятості надаються консультативні послуги щодо працевлаштування, взяття на облік безробітних та призначаються допомоги з безробіття, а також забезпечується підготовка та пере підготовка ВПО. Крім того, територіальні підрозділи ДМС допомагають із відновленням втрачених документів тощо. Віднесення

державою ВПО до категорій населення, що опинилися в складних життєвих обставинах (пільгових категорій населення), зумовило застосування економічних методів державного регулювання міграційних процесів у частині надання низки пільг як працедавцям приватним підприємцям та фізичним особам, які беруть на роботу ВПО» [3, с. 62].

Після 24 лютого 2022 року робота з ВПО (їх реєстрація, виплати, переміщення, відновлення документів тощо) тільки збільшилась і узгоджувати роботу ДМС та інших органів влади, на які покладено роботу з ВПО, стало ще складніше. Тому проблема замученості великої кількості органів влади, зайнятих в регулюванні міграційних процесів, тільки загострилась в умовах війни.

В контексті проблеми розпорошення функцій у сфері міграції, варто згадати і певний недолік ключового документу, що регулює взаємодію різних міністерств у протидії нелегальній міграції, Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері центральними органами виконавчої влади, затверджений спільним Наказом № 850/536/1226 від 04.09.2013 року МВС, Мінсоцполітики України та МОН України. У цьому документі виокремлено мету заходів та вказується органи влади, які залучаються до проведення профілактичних заходів. Однак, цей акт не подає нам механізму взаємодії органів влади щодо протидії нелегальній міграції та періодичність проведення вказаних заходів [37, с. 239].

Як справедливо відзначає Р Мартянова, «відсутність дієвого механізму взаємодії, законодавча невизначеність щодо застосування адміністративних примусів призводили до незадоволених клопотань правоохоронних органів щодо вжиття заходів відносно іноземців, що було позначено на співпраці між органами та прийняттям рішення підрозділами ДМС в межах компетенції» [37, с. 240].

Науковець Є. Легеза підкреслює і нагальність ще однієї проблеми – проблема делегування ДМС функцій щодо надання адміністративних послуг

у сфері міграції Державному підприємству «Документ» [35, с. 32]. Це підприємство було утворене у 2003 році та виконує роль адміністратора Єдиного державного демографічного реєстру, основною метою діяльності якого визначено «впровадження нових сервісів і стандартів надання послуг, створення сучасних умов для обслуговування громадян України, іноземців та осіб без громадянства» [5]. Завдання ДП «Документ» практично дублюють функції підрозділів ДМС в частині надання адміністративних послуг, при цьому оплата за одні й ті самі послуги в ДП дещо вища, ніж в управліннях ДМС.

Можна погодитись із думкою Є. Легези, що така ситуація загрожує штучним створенням у підрозділах ДМС черг, порушенням строків розгляду поданих одержувачем послуги документів.

Такі умови, на думку Ю. Єрмакова, можуть примушувати замовників послуг у сфері міграції, звертатися за ними до ДП «Документ» задля збереження власного часу. А гроші, які ДП «Документ» отримує за надання адміністративних послуг використовувати набагато простіше, аніж з бюджету, куди потрапляють гроші за оплату наданих ДМС послуг [10, с. 53]. У такий спосіб надання публічних послуг державною установою за сприянням з боку посадових осіб перетворюється на бізнес-проект.

Група українських вчених О. Мульска, С. Лихолат та Т. Васильців виокремлюють суттєву та проблему, яка пов'язана із тим, що система інституційно-організаційного регулювання міграційних процесів в Україні перебуває на стадії формування. Науковці відзначають, що «державним органом виконавчої влади, на якого покладено повноваження щодо реалізації міграційної політики, є Державна міграційна служба України (ДМС), основними функціями якої є надання послуг іноземцям, особам без громадянства, дотримання норм законодавства щодо нелегальної імміграції. Однак, серед повноважень ДМС відсутні ті, виконання яких сприяли б забезпеченню контролю за освітньою і трудовою міграцією, міграцією

молоді чи нерегульованих міграційних потоків із прикордонних територій» [39, с. 40].

Як справедливо зазначають О. Мульска, С. Лихолат та Т. Васильців, «в Україні не реалізуються програми стимулювання рееміграції освітніх і трудових мігрантів, а також не застосовуються спеціальні організаційно-економічні механізми повернення мігрантів і їхньої інтеграції у соціум. Прикордонні території як території з високим рівнем інтенсивності зовнішньої міграції потребують особливого механізму регулювання трудової рееміграції, формування оптимального середовища реадаптації, у т.ч. проживання, працевлаштування, подальшої інтеграції міграційного потенціалу. Особливо негативними наслідками посилення зовнішньої міграції населення в Україні є: підвищення ризику зменшення інтелектуально-трудоного потенціалу та втрата значної частки населення у молодому віці; загострення проблем демографічного відтворення і посилення дисбалансу національного ринку праці» [39, с. 41].

Варто сказати і про проблеми в роботі ДМС України, яка основою організаційного механізму державного регулювання міграційних процесів.

Зокрема, Державну міграційну службу звинувачують у порушеннях прав людини. Так, на думку представника Української Гельсінської спілки з прав людини О. Левицького, діяльність ДМС супроводжується низкою системних порушень прав людини, що зумовлено наявністю в зазначеного органу виконавчої влади дискреційних повноважень, завдяки яким «хочемо-даємо (дозволи, статуси, посвідки, громадянство), хочемо-назад забираємо» [11].

Як вказує Є. Легеза, «деякі рішення ДМС, що набули особливо гучного суспільного розголосу завдяки ЗМІ, взагалі дозволяють запідозрити наявність певних політичних механізмів у використанні зазначених дискреційних повноважень підрозділами міграційної служби; маємо на увазі, приміром, справу інструктора-волонтера Національної гвардії грузинського походження М. Абашидзе» [35, с. 32].



Державна міграційна служба у Луганській області таємно та без попередження позбавила посвідки на постійне проживання та відмовила в її продовженні М. Абашидзе. Хоча він мав отримати громадянство України через скасування довідки 11 листопада 2017 р. М. Абашидзе було видворено з України правоохоронними органами нашої держави. Зазначимо, що ці рішення адміністративного органу були оскаржені до Луганського окружного адміністративного суду, який 21 травня 2018 р. виніс рішення про їх незаконність та скасування [10, с. 53].

Як відзначає Є. Легеза, «прогалини в діяльності органів виконавчої влади свідчать перш за все саме про недосконалість адміністративно-процедурного забезпечення надання публічних послуг у сфері громадянства та міграції, адже саме чітке закріплення й точне дотримання моделі відносин між суб'єктами публічної влади та фізичними особами забезпечує реалізацію компетенції суб'єктами владних повноважень виключно в межах закону [35, с. 32].

Також варто підкреслити такі проблеми (актуальність яких тільки посилилась в умовах війни), як нелегальна міграція; внутрішня міграція, статус ВПО та регулювання внутрішньоміграційних процесів. Ці проблеми потребують більш ефективної роботи всього державного апарату у сфері міграційної політик загалом, та ДМС України зокрема.

Україна протягом багатьох років не могла вирішити проблему міграції висококваліфікованих кадрів – «відплив інтелекту», характер та масштаби якої обумовлені різними соціальними та економічними причинами.

Як вказують А. Золотухіна та С. Бестужева, державне регулювання міжнародної міграції кваліфікованих кадрів може здійснюватися прямо чи опосередковано. Прямий вплив на обсяги та напрями міграційних потоків має назву політики штучного стримування, за якого державою здійснюються жорсткі заходи щодо обмеження виїзду чи в'їзду населення, ускладнення процедури отримання дозвільних документів на перетин кордону, обмеження діяльності фірм-посередників з працевлаштування за кордоном [30].

Сьогодні наша держава застосовує прямий вплив на обсяги міграційних потоків для деяких категорій населення. Але це вимушений крок з боку держави і він ніяк не пов'язаний із регулюванням відтоку «мізків» з країни. Заходи прямого впливу пов'язані із воєнним станом, запровадженим в Україні через напад РФ на нашу державу.

І. Свидрук та В. Коцупей вказують на таку проблему державного регулювання міграційних процесів в Україні як несформованість єдиної цілісної системи інституційного забезпечення планування міграційної політики. Науковці підкреслюють недостатність поширення міграційної політики держави на регіональний рівень, неврахування особливостей міграційних процесів та пов'язаних з ними проблем в окремих регіонах та у специфічних соціально-демографічних групах [60].

Про цю ж проблему ведуть мову і українські науковці О. Мульська, С. Лихолат та Т. Васильців, які відзначають, що низька якість та організаційно-технічні можливості елементів інфраструктури міграційних послуг є причинами низької ефективності міграційної політики України. Так, істотним недоліком функціонування інфраструктури у сфері регулювання зовнішньої міграції є відсутність програмно-технічних засобів у ДМС України та регіональних управлінь Прикордонної служби України, а також головних управлінь державної служби статистики у регіонах, органів влади на місцевому рівні, що забезпечують якість, доступність та прозорість інформації для регулювання міграційних процесів, а також уніфікованого інформаційно-комунікаційного забезпечення елементів інфраструктури, на які покладено функції моніторингу, оцінки, аналізу та контролю за міграційними потоками [39, с. 41].

Дослідниця Р. Мартянова відзначає, що «більшість заходів, які спрямовані на протидію нелегальній міграції, зосереджено у сфері діяльності ДМС та ДПС, які діють відокремлено та у взаємодії між собою й іншими суб'єктами профілактичної діяльності. Основним документом, який врегульовує діяльність центральних органів виконавчої влади, спрямовану на

захист державної безпеки, національних інтересів України та протидію нелегальній міграції, є Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері центральними органами виконавчої влади, затверджений спільним Наказом № 850/536/1226 від 04.09.2013 року МВС, Мінсоцполітики України та МОН України. До проведення вказаних заходів обов'язково залучаються Міністерство внутрішніх справ, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба та Служба безпеки України. Здійснення аналізу вказаного Порядку дає підстави стверджувати, що у ньому зазначається лише мета заходів та вказується органи влади, які залучаються до проведення профілактичних заходів. Однак у цьому Порядку відсутній механізм взаємодії органів вдали щодо протидії нелегальній міграції та періодичність проведення вказаних заходів» [37, с. 239].

Отже, державне регулювання міграційних процесів в Україні характеризується низкою проблем нормативно-правового та організаційного характеру. Хоча з 2010 року почалась активізація у прийнятті відповідних законодавчих актів, до сьогодні ця сфера має певні прогалини. Зокрема, так і не прийнято Міграційного кодексу та не прийнято закону про Державну міграційну службу, діяльність якої визначається розпорядженням КМУ.

### **3.2. Напрями вдосконалення державного регулювання міграційних процесів на сучасному етапі**

Вдосконалення державного регулювання міграційних процесів в Україні необхідно здійснювати у нормативно-правовій та організацій площинах.

Так, задля удосконалення правового регулювання міграції, її потоків, облаштування мігрантів необхідно розробити перелік нормативно-правових актів, які дадуть змогу регулювати всі проблемні питання у сфері міграції.

Зокрема, в Україні варто нарешті прийняти Кодекс законів України про міграцію в Україні, який послужить основою єдиного Кодексу правил поводження з біженцями і вимушеними переселенцями; про внутрішню міграцію населення України; про соціальний захист трудових мігрантів. Необхідно додатково розробити проекти угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування про врегулювання питання стосовно осіб, що шукають захисту в Україні [8, с. 25].

Щодо організаційних заходів. То варто звернути увагу на пропозиції низки українських вчених.

Так, наковці О. Мульска, С. Лихолат та Т. Васильців пропонують застосування низку досить слушних інструментів задля вдосконалення регулювання міграційних процесів в нашій державі. Зокрема, варто відзначити пропозицію проведення Всеукраїнського перепису населення з метою отримання повної й актуальної статистичної бази даних щодо чисельності та структури населення України в розрізі основних демографічних характеристик, а також інформації щодо еміграції й імміграції населення із виокремленням географічної спрямованості, статевовікових особливостей, освітніх і професійних якостей. Особливої актуальності ця пропозиція набуває через війну в Україні. По завершенню військових дій на території нашої держави, уряд обов'язково має провести перепис населення, щоб зрозуміти демографічний потенціал для відновлення країни після війни [39, с. 41].

Слушною є пропозиція розширенню повноважень Державної міграційної служби) і Державної служби статистики України у частині використання «дзеркальних даних» основних країн-реципієнтів трудової міграції. Ця міра є необхідною в контексті підвищення якості системи моніторингу зовнішньої міграції

Україна не повинна йти шляхом «закритого» кордону, а має використовувати гнучкі заходи із залучення іноземної робочої сили з високими якісними характеристиками, сприяти зворотній міграції заробітчаним

та осіб, що навчаються за кордоном, активізувати співпрацю з країнами походження та призначення мігрантів [1, с. 150].

Для формування проактивної політики регулювання сфери зайнятості в Україні необхідно удосконалити дозвільну систему працевлаштування імігрантів із урахуванням кон'юнктури ринку праці та створення «першого робочого місця» для іноземних студентів задля залучення капітальних інвестицій та інших надходжень. Цей захід актуалізується і плануванням відновлення України після війни. Як відзначають експерти, досить вагома частина працездатного населення, яка виїхала з України з початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну, можуть не повернутися по завершенню бойових дій. Саме тоді постане питання робочих рук для відновлення країни.

Приклад ефективності такої міри, є практика Австралії та США. Так, за даними Бюро статистики Австралії, у 2017 р. від іноземних студентів до економіки країни надійшло близько 31 млрд. дол. США [20], у США надходження від іноземних студентів у 2016–2017 навчальному році становили 36,9 млрд. дол. США, а також за рахунок іноземних студентів створено понад 450 тис робочих місць [83].

Як ефективний спосіб стримування трудової міграції можна розглядати залучення іноземної робочої сили задля забезпечення переходу до інноваційно-соціально орієнтованого типу економічного розвитку та звільнення від сплати податків на дохід іноземних співробітників, які отримали дозвіл на тимчасове перебування на території України.

Досить ефективним засобом реалізації «ефекту заміщення» кадрів в умовах інтенсифікації зовнішньої міграції населення може виступати застосування в українських реаліях схеми Blue Card Scheme («блакитна карта»), яка передбачає атрактивні заходи щодо висококваліфікованих іноземних працівників.

Науковці О. Мульска, С. Лихолат та Т. Васильців відзначають необхідність ініціювання внесення відповідних змін до Постанови КМУ

«Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень» щодо трудових договорів та угод із іммігрантами задля встановлення гнучких умов регулювання процедури працевлаштування висококваліфікованих іноземних працівників, а також їхнього соціального забезпечення у країні проживання. Примітно, що Blue Card Scheme розроблена з метою спрощеного працевлаштування у країнах ЄС кваліфікованих фахівців із третіх країн, а також безперешкодного їхнього пересування територією ЄС. Володіючи «блакитною картою», іноземний працівник має право проживати і працювати в будь-якій країні ЄС (окрім Великобританії, Ірландії і Данії) терміном від 1 до 4 років із можливістю пролонгації. Наявність картки є гарантією повного соціального забезпечення у країні проживання [78].

Також доцільною є активізація двосторонніх угод про визнання дипломів і професійних кваліфікацій у країнах призначення мігрантів, а також підвищення довіри українських мігрантів до дипломатичних представництв відповідних країн-реципієнтів робочої сили. Це дозволить встановити тісні зв'язки між мігрантами та урядовими структурами з метою надання послуг громадянам України за кордоном, а також підвищить ефективність управління зовнішньою міграцією [39, с. 41].

Також корисним заходом в контексті вдосконалення державного регулювання міграційних процесів, наша держава має розробити інформаційно-аналітичне забезпечення дослідження потенціалу грошових трансфертів мігрантів, їхнього впливу на темпи розвитку національної економіки. Варто додати, що нині міграційні трансферти в основному спрямовані на споживання, що не має значного інвестиційно-інноваційного впливу на розвиток національної та регіональної економіки. Тому для забезпечення позитивного каузального зв'язку грошових переказів мігрантів і стійкого економічного розвитку існує потреба у створенні сприятливого

ділового середовища та забезпечення високого рівня економічної безпеки України [39, с. 42].

Варто звернути увагу і на покращенням державного імміграційного контролю для забезпечення державних інтересів України. Відповідно до . Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р від 2017 року, завершальною стадією входження мігрантів у суспільство країни прийняття є їх інтеграція. Під інтеграцією законодавець розуміє «включення іммігрантів в економічне, суспільно-культурне і політичне життя держави». Для іммігрантів повинні бути створені умови для самостійного існування та реалізації можливостей на ринку праці, у сферах освіти, медичного забезпечення, у суспільному житті та реалізації громадянських прав з урахуванням культурних і релігійних потреб. Українська інтеграційна політика спрямована передусім на такі категорії іммігрантів, як біженці та особи, які потребують додаткового захисту [8, с. 25].

Варто додати до функцій ДМС України функцію попереднього повідомлення про в'їзд для громадян «безвізових» країн. Це дасть змогу посилити контроль стосовно іноземців, які оминають фільтри консульських установ, а також збільшити надходження до державного бюджету за рахунок плати за авторизацію. У перспективі це дасть змогу спростити інтеграцію української візової системи з європейською системою інформації та авторизації мандрівників у разі набуття Україною статусу кандидата на приєднання до ЄС [8, с. 29].

Звичайно, вдосконалення державного регулювання міграційних процесів в Україні передбачає і покращення методів боротьби із нелегальною міграцією. Так, Т. Дракохруст пропонує як дієвий метод боротьби із нелегальною міграцією застосовувати міграційну амністію. «Міграційна амністія (легалізація) – це державна програма, відповідно до якої держава дає можливість іноземцям, які перебувають на її території з порушенням законодавства, отримати законний статус» [8, с. 29].

Інший український дослідник П. Безуглий також виокремлює цей спосіб боротьби із нелегальною міграцією. Він вказує, що такі країни, як Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Португалія, Швейцарія та інші країни застосовують амністію, яка передбачала легалізацію мешканців, які проживали нелегально і не були помічені у порушеннях закону, працювали і мали необхідний заробіток. Однак треба сказати, що низка держав виступає проти процесу амністії, оскільки це може стати стимулом для збільшення чисельності нелегальних мігрантів у майбутньому (Австралія, Німеччина, Данія, Норвегія, Японія) [1, с. 148].

Використання цього способу боротьби із нелегальною міграцією може додати навантаження на роботу ДМС України, або потребуватиме коопераційної роботи ДМС з іншими державними органами.

Зважаючи на відсутність нормативно-правового актів та методичних рекомендацій, які б визначали механізм взаємодії органів ДМС з підрозділами поліції у складі Кримінальної поліції НП у сфері протидії нелегальній міграції, необхідно на постійній основі запровадити узгодження спільних планів заходів у напрямі протидії нелегальній міграції, із зазначенням організаційних та практичних заходів, виконавців та терміна їх виконання [37, с. 243].

В контексті вирішення проблеми розпорошення функцій у сфері регулювання міграційних процесів між органами державної влади, варто розглянути питання передачі більшої кількості відповідних функцій та повноважень ДМС від інших органів державної влади, які вирішують ті чи інші питання у сфері міграції.

Варто відзначити, що більшу частину роботу у сфері протидії нелегальній міграції в Україні все ж виконує ДМС України. Так, задля підвищення протидії нелегальній міграції ДМС України організуються та проводяться профілактичні заходи під умовною назвою «Мігрант», що дало позитивний результат (табл. 1).



Таблиця 1.

**Посилення спроможності ДМС у напрямку протидії нелегальній міграції**

<b>Заходи</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Виявлено: нелегальних мігрантів	7202	4197	8308
Прийнято рішення про примусове повернення за межі України	6712	3954	7 675
Примусово видворено за межі України	268	166	251
Поміщено іноземців до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства	434	494	689
Заборонено в'їзд в Україну	2232	4080	4 703

*Здійснено на аналізі статистичних даних «Показники діяльності ДМС№, розміщених на офіційному сайті ДМС України (2019-2021pp.) [5]*

Адже, забезпечення інституційної спроможності – важлива складова успіху будь-якої державної політики, зокрема і міграційної. У цьому зав'язку Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України наголошує на необхідності передачі відповідних функцій ДМС, концентрації в цьому відомстві всіх функцій щодо управління міграційними процесами, тобто передачі ДМС питань регулювання трудової міграції, як з України, так і в Україну. Адже для Міністерства соціальної політики, яке опікується великою кількістю питань зайнятості та соціального захисту населення, міграційна проблематика не є профільною, тим більше пріоритетною [71, с. 367].

Через розв'язання повномасштабної війни рф проти України у 2022 році, багато українців змушені були виїхати за межі нашої держави. Безсумнівно позитивним є те, що громадяни України отримали можливість врятувати своє життя та зберегти психологічне здоров'я. Тому, після

закінчення війни надзвичайно гостро постає проблема повернення наших громадян на батьківщину. Її вирішення залежить від багатьох факторів. Зрозуміло, що першочерговою умовою є перемога України, встановлення мирного і безпечного середовища проживання й швидке відновлення зруйнованих міст, населених пунктів. В контексті вирішення цієї проблеми, можна говорити про розширення або доповнення функціоналу ДМС України щодо процедурних аспектів повернення великої кількості громадян до країни.

Певним кроком у реалізації цієї ідеї є розробка заходів по відкриттю представництв ДП «Документ», яке входить структури ДМС. У жовтні 2022 року керівництвом ДП «Документ» у співпраці з ДМС України, почали опрацьовуватися заходи щодо можливого відкриття своїх представництв у Німеччині, Чехії, Туреччина та інших країнах, де знаходиться значна кількість наших співвітчизників [65].

Адже велика кількість українців за кордоном (вимушених мігрантів) зіштовхнулись із проблемою отримання паспорту в країні перебування.

Ми вже маємо вдалу практику реалізації такої роботи ДП «Документ» та ДМС. Адже для створення громадянам України сприятливих умов за кордоном в частині забезпечення їх документами, що підтверджують громадянство України та посвідчують особу, було започатковано в Республіці Польща у серпні 2022 року роботу відокремленого підрозділу в містах Варшава, Гданськ, Краків.

Функціонування закордонного представництва ДП «Документ» із законодавчими повноваженнями, що відсутні у закордонних дипломатичних представництв України (прийом матеріалів і видача паспорта громадянина України, одночасний прийом документів на оформлення та видачу паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон, обмін посвідчення водія), та використання для обслуговування мобільних програмно-технічних комплексів, отримало загальне схвалення громадян

України. Протягом 3-х місяців його можливостями скористались вже понад 30 тисяч осіб і попит на послуги продовжує зростати [65].

Отже, задля вдосконалення державного регулювання міграційних процесів на сучасному етапі в Україні треба вирішити низку нормативно-правових (прийняття Міграційного кодексу України, оновлення Стратегії міграційної політики України та підвищення рівня її прийняття від розпорядження КМУ до закону України) та організаційних проблем. Зокрема, переглянути функціонал ДМС України із подальшим його розширенням, що дозволить сконцентрувати вирішення міграційних проблем на рівні одного органу та вирішити проблему неузгодженості в діях різних органів влади у вирішенні однієї проблеми).

### **Висновки до третього розділу**

На основі викладеного у третьому розділі матеріалу автор приходять до наступних висновків:

По-перше, ключовими проблемами у сфері державного регулювання міграційних процесів в Україні є прогалини у законодавстві та не завжди своєчасне прийняття відповідних нормативно-правових актів. Так, не прийнято Міграційного кодексу України, прийняття якого було заплановано відповідно до положень розпорядження КМУ від 23 грудня 2015 року «Про Концепцію здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби». Серед ключових організаційних проблем слід виокремити розпорошеність функцій і сфері регулювання міграційних процесів між різними міністерствами та іншими органами виконавчої влади, що часто призводить до неузгоджених дій відповідних органів. Також варто підкреслити такі проблеми (актуальність яких тільки посилилась в умовах війни), як нелегальна міграція; внутрішня міграція, статус ВПО та регулювання внутрішноміграційних процесів. Ці проблеми потребують

більш ефективної роботи всього державного апарату у сфері міграційної політик загалом, та ДМС України зокрема.

По-друге, задля вдосконалення державного регулювання міграційних процесів на сучасному етапі потрібно оновити Стратегію міграційної політики України та підвищити рівня її прийняття від розпорядження КМУ до закону України, прийняти Міграційний кодекс чи Кодекс України про міграцію, який би містив положення щодо різних аспектів міграційних процесів. У сфері організаційного та інституційного забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні важливим є зменшення кількості органів державної влади, які долучені до регулювання міграційних процесів шляхом розширення функцій ДМС України. Також важливо усунути недоліки у роботі самої ДМС. Зокрема, мова йде про дублювання функцій із надання платних адміністративних послуг через ДП «Документ», а не виключними силами ДМС.

## ВИСНОВКИ

На підставі здійсненого дослідження сформульовано такі основні висновки і рекомендації.

1. Встановлено, що держава, як інтегрований соціальний інститут, у становленні імміграційної політики здатна синтезувати інтереси різних учасників, визначених цілями приймаючого суспільства, моніторингу поточної ситуації, коригування політики та розробки довгострокової стратегії для прийому та розміщення мігрантів.

Під державним регулюванням міграційних процесів слід розуміти систему адміністративно-правових, організаційних, фінансових заходів з боку держави, створену задля упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення відповідно до національних інтересів та пріоритетів держави шляхом розробки та практичної реалізації відповідних нормативно-правових актів.

2. З'ясовано, що зарубіжна практика регулювання міграційних процесів є досить різноманітною. Кожна країна обирає власну модель регулювання міграції, визначає інституційну основу такого регулювання. Ліберальний підхід у регулюванні міграційних процесів демонструють США та держави-члени ЄС. Європейські країни багато уваги приділяють вирішенню питання інтеграції мігрантів до країни перебування та проблемі адаптації до потреб населення. КНР та Японія демонструють дещо інші підходи до регулювання міграційних процесів. У Японії діють суворі закони про перебування іноземців та одна з найдосконаліших у світі систем їхнього обліку. КНР регулювати зовнішню міграцію почала лише у 2000-х роках, коли у середині країни почалися активні міграційні рухи та почали приїждити на роботу до Китаю іноземці. Після Закону КНР 1985 року про контроль за виїздом і в'їздом іноземців, який вперше узаконив присутність іноземців у Китаї, реформи законодавства про виїзд і в'їзд були обережними. Програму

постійного проживання іноземців було запроваджено у Китаї лише в 2004 році.

3. Виявлено, що нормативно-правова база державного регулювання міграційних процесів в Україні складається із трьох груп документів: міжнародні правові акти регулювання процесу міграції; Конституція України; законодавство України про міграцію. Серед міжнародних актів, ратифікованих Україною, слід відзначити Загальну декларацію прав людини, Декларацію Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці, Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенцію про статус біженців, Європейську соціальна хартія та інші. При формуванні національного законодавстві у сфері регулювання міграційних процесів, Україна керується і документами, прийнятими Міжнародною організацією праці.

Базою для міграційного законодавства України виступає Конституція України. Одразу декілька статей Основного Закону (статті 11, 12, 24, 26, 33, 53, 92 інші) закріплюють та гарантують свободу пересування, вільний в'їзд і виїзд з країни, права іноземців, можливість набуття притулку в Україні, захист громадян України, які знаходяться за кордоном тощо.

Важливими документами у сфері регулювання міграційних процесів є закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», «Про зовнішню трудову міграцію», розпорядження КМУ «Про затвердження Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року».

4. З'ясовано, що основою організаційного механізму державної міграційної політики є Державна міграційна служба України, утворена у 2010 році. Сьогодні ДМС у своїй діяльності керується Конституцією, законами України та оновленим у 2-14 році Положенням про Державну міграційну службу України. Положення про ДМС України визначає як ключові завдання по реалізації державної політики у сферах міграції та внесенню на розгляд

Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції.

КМУ 23 грудня 2015 року прийняв розпорядження, яким було визначено та закріплено Концепцію здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби. Реалізувати дану Концепцію планували до 2017 року. Було визначено два етапи реформування. На першому етапі (січень - квітень 2016 р.) проводився функціональний аналіз та оптимізація структури ДМС. На другому етапі (травень 2016 р. - грудень 2017 р.) передбачалось розробити та прийняти закон України «Про Державну міграційну службу України» та Міграційний кодекс України. Втім, і до сьогодні закону України «Про Державну міграційну службу України» прийнято так і не було. Власне, як і Міграційного кодексу України.

5. Доведено, що до основних проблем державного регулювання міграційних процесів в Україні відносять прогалини у законодавчому забезпеченні та проблеми інституційного й організаційного забезпечення цієї сфери державної політики. Щодо нормативно-правового забезпечення державного регулювання міграційних процесів в нашій державі, то тут варто наголосити на відсутності єдиного документу – Міграційного кодексу України або Кодексу законів про міграцію, який би містив норми щодо вирішенні проблем міграційних процесів в цілому. Нагальними для вирішення на сучасному етапі є і проблеми нелегальної міграції; внутрішньої міграції, статусу ВПО та регулювання внутрішньоміграційних процесів. Ці проблеми особливо загострились зараз, під час широкомасштабного вторгнення РФ в Україну, та потребують більш ефективної роботи всього державного апарату у сфері міграційної політики загалом, та ДМС України зокрема.

Варто підкреслити, що сьогодні в Україні досить велика кількість суб'єктів наділена певними функціями у сфері регулювання міграційних процесів. Таке розпорошення функцій призводить до зниження ефективності державного регулювання міграційних процесів. Також проблемою є статус до закону України Стратегії міграційної політики України до 2025 року, яка

прийнята на рівні розпорядження КМУ. Також слід підкреслити важливість проблеми делегування ДМС функцій щодо надання адміністративних послуг у сфері міграції Державному підприємству «Документ», яка викликає питання щодо доцільності існування ДП.

6. Встановлено, що вдосконалення державного регулювання міграційних процесів на сучасному етапі в Україні передбачає вирішення проблем нормативно-правового характеру та інституційно-організаційно. Так, на думку автора, сьогодні необхідно:

- прийняти Міграційний кодекс України або Кодекс законів про міграцію;

- оновити відповідно до сучасних процесів Стратегію міграційної політики України та підвищити рівня її прийняття від розпорядження КМУ до закону України;

- переглянути функціонал ДМС України із подальшим його розширенням, що дозволить сконцентрувати вирішення міграційних проблем на рівні одного органу та вирішить проблему неузгодженості в діях різних органів влади у вирішенні однієї проблеми. Зокрема, додати до функцій ДМС України функцію попереднього повідомлення про в'їзд для громадян «безвізових» країн, що сприятиме посиленню контролю стосовно іноземців, які оминають фільтри консульських установ, а також збільшенню надходжень до державного бюджету за рахунок плати за авторизацію.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безуглий П.Г. Вплив державної політики на міграційні процеси в Україні (2010–2017 рр.) – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філософії з галузі знань 05 «Соціальні та поведінкові науки» за спеціальністю 052 «Політологія». – Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України, Вінниця, 2019. – 209 с.
2. Белевцева В.В. Правове регулювання міжнародних міграційних процесів / В.В. Белевцева // «Інформація і право». - № 2(25). - 2018. – С. 103-109.
3. Весельська Л. А. Специфіка державного регулювання вимушеної міграції в Україні за умов антитерористичної операції [Електронний ресурс] / Л. А. Весельська // Інвестиції: практика та досвід. - 2017. - № 19. - С. 59-63. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2017\\_19\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_19_13)
4. Волоско Я.О. Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в умовах трансформації економіки України: дис. на здобуття наук.ст. канд.юрид.наук. / Я.О. Волосков. - Львів, 2015. - 181 с.
5. Державна міграційна служба України: офіц. сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dmsu.gov.ua/poslugi/dokumenty-dlya-vijzdu-za-kordon/vidacha-pasporta-gromadyanina-ukrajni-dlya-vijzdu-za-kordon.ht>
6. Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції в умовах воєнного стану: Постанова КМУ від 21 жовтня 2022 р. № 1202. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1202-2022-%D0%BF#Text>
7. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 року №523-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>].

8. Дракохруст Т. В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної міграційної політики України [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.07 / Тетяна Вікторівна Дракохруст. – Тернопіль : ЗУНУ, 2021. – 41 с.
9. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, 24.XI.1977  
[https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Documentation/Legal\\_texts/093\\_Convention\\_Legal\\_Status\\_Migrant\\_Workers\\_ua.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Documentation/Legal_texts/093_Convention_Legal_Status_Migrant_Workers_ua.pdf)
10. Єрмаков Ю. В. Державна міграційна служба України як основний суб'єкт здійснення адміністративної процедури у сфері міграції / Ю.В. Єрмаков // Прикарпатський юридичний вісник. - 2019. - № 3. Т. 2. - С. 51–55.
11. Завдяки юристам УГСПЛ особа без громадянства виграла суд у Державної міграційної служби // Українська Гельсінська спілка з прав людини: офіційний сайт. – Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/articles/zavdyaky-yurystam-uhspl-osoba-bez-hromadyanstva-vyhrala-sud-u-derzhavnoji-mihratsijnoji-sluzhby/>.
12. Загальна декларація прав людини (прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року). – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015?lang=uk#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015?lang=uk#Text)
13. Загальні основні принципи політики інтеграції мігрантів у Європейському Союзі. – Режим доступу: <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-BasicPrinciples.pdf>
14. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. № 3671-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>
15. Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 року № 2557-III. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2557-14/page>
16. Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року № 2235-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

17. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року № 5492-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>

18. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

19. Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року № 5067- VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

20. Закон України «Про імміграцію» від 07 червня 2001 року № 2491-III. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2491-14?nreg=2491-14&find=1&text=%EА%E2%EE%F2%E8&x=0&y=0#w11>

21. Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року № 3857-XII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>

22. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04 лютого 1994 року № 3929-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

23. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 22 вересня 2011 року № 3773-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

24. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 № 1382-IV. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

25. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1. = Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

26. Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - № 49-50, ст.463.

27. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 27, ст.224. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1368-20#Text>

28. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо приведення окремих його положень у відповідність до Закону України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" 18 липня 2022 року № 2417-IX. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2417-20#Text>

29. Западнюк С.О. Ретроспективний аналіз міждержавних міграцій населення України / С.О. Западнюк // Український географічний журнал. – 2008. – №2(62). - 47 с.

30. Золотухіна А.О. Державне регулювання міграційних процесів в Україні: проблеми та напрями удосконалення / А.О. Золотухіна, С.В. Бестужева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/13164/1/Aktualni%20problemi%20ta%20perspektivi%20rozvitku%20Ukrayini\\_2022\\_256-257.pdf](https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/13164/1/Aktualni%20problemi%20ta%20perspektivi%20rozvitku%20Ukrayini_2022_256-257.pdf)

31. Ковач В.О. Основні напрями вдосконалення державних механізмів регулювання зовнішньої трудової міграції / В.О. Ковач // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. - Том 31 (70). - № 2. – 2020. – С. 102-108.

32. Конвенція про статус біженців [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text) Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 17, ст.118.

33. Конституція України від 28 червня 1996 року із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [goo.gl/GBmUwN](http://goo.gl/GBmUwN).

34. Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF> (дата звернення 14.04.2018)

35. Легеза Є.О. Особливості державної міграційної служби України щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства // Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. - № 2. - 2021. – С. 29–34.

36. Люта І. Регулювання міграційних процесів у державах ЄС / Ірина Люта // XXV Всеукраїнській щорічній науково-методичній конференції «Могилянські читання – 2022: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти: тези. - м. Миколаїв, листопад 2022.

37. Мартьянова Р. А. Удосконалення організаційно-правового механізму протидії нелегальній міграції органами державної міграційної служби України / Р. А. Мартьянова // Development vectors in public management and administration // Collective monograph. Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2021. – С. 229-250.

38. Міграційні явища та процеси: поняття, методи, факти: довідник. / В.С. Кравців, У.Я. Садова та ін. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2009. – 66 с.

39. Мульська О. П. Інструменти державної політики регулювання міграційних процесів в Україні / Мульська О. П., Лихолат С. М.,

Васильців Т. Г. // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. - 2020. - № 27.- С. 37-43.

40. Однакові права для всіх внутрішньо переміщених осіб: законодавчі зміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://pon.org.ua/novyny/9666-odnakovi-prava-dlia-vsikh-vnutrishno-peremishchenykh-osib-zakonodavchi-zminy>.

41. Павлишин О. Експерти розповіли, якою була міграційна політика України до війни, і чи є зараз позитивні зміни / Олексій Палишин // Українська правда. - 15 вересня 2022. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/15/691544/>

42. План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. №1058р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>

43. Положення про Державну міграційну службу України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. . – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>

44. Показники діяльності ДМС за 2021 рік: офіційний сайт ДМС України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_12.pdf)

45. Показники діяльності ДМС за 2020 р. : офіційний сайт ДМС України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2020\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2020_12.pdf)

46. Показники діяльності ДМС за 2019 р. : офіційний сайт ДМС України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_12.pdf)

47. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України : Постанова

Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 року №302. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>].

48. Про затвердження плану заходів на 2018-2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року Розпорядження КМУ України від 29 серпня 2018 р. № 602-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-%D1%80#Text>

49. Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 21, ст.290.

50. Про Концепцію Державної міграційної політики. Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

51. Про схвалення Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби: розпорядження КМУ від 23 грудня 2015 р. № 1411-р – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1411-2015-%D1%80#Text>

52. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження КМУ України від 12 липня 2017 р. № 482-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Tex>

53. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

54. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: Наказ Міністерства

внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11#Text>

55. Про затвердження Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України :Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.04.2012 № 363. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0778-12#Text>

56. Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері: Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України 04.09.2013 № 850/536/1226 – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13#Text>

57. Про затвердження Класифікаторів : Наказ ДМС від 29.08.2019 року №231. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n\\_2019\\_231.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n_2019_231.pdf)

58. Риндзак О. Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України / О.Т. Риндзак // Науковий журнал «Економіка України». - 2016. - 12 (661). - С. 72-81. – Режим доступу: [http://economyukr.org.ua/docs/EU\\_16\\_12\\_072\\_uk.pdf](http://economyukr.org.ua/docs/EU_16_12_072_uk.pdf)

59. Романюк М. Миграции населения Украины : национальные приоритеты и региональная дифференциация механизма регулирования / М. Романюк // Экономика Украины. - 1999. - № 9. - С. 38–44.

60. Свидрук І. Державне регулювання міграційних процесів в Україні:концептуально-прикладні характеристики / І. Свидрук, В. Коцупей // економіка та суспільство. - Випуск 30. - 2021. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/614/588>

61. Соціально-гуманітарні виклики війни та інструментарій їх подолання (Карпатський регіон України) : електронне науково-аналітичне видання / за ред. д.е.н., проф. Т. Г. Васильціва. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». - Львів. 2022. - 47 с.



62. Станков Д. В. Механізми державного управління міграцією в умовах глобалізації / Д. В. Станков // Державне управління та самоврядування. - Вип. 6. - 2012. - С. 183–190.

63. Тиндик Н. П. Світовий міграційний процес: теорія, практика, державне регулювання / Н. П. Тиндик. - Київ: Атіка, 2006. - 532с.

64. Тиркало В.Б. Міграційні процеси у світі, їх причини та наслідки [Електронний ресурс] / В.Б. Тиркало // Українська Школа Бізнесу «НАШЕ». – Режим доступу: <http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>

65. У складних умовах воєнного стану пріоритети ДП «Документ» залишаються незмінними – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://passport.org.ua/news/u-skladnikh-umovakh-voennogo-stanu-prioriteti-dp-dokument-zalishayutsya-nezminnimi>

66. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон. 24.05.1993. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616\\_170#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_170#Text)

67. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Королівства Данія про реадмісію осіб. 16.03.2007. – Режим доступу : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208_017#Text)

68. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Норвегія про реадмісію осіб 13.08.2008. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/578\\_019#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/578_019#Text)

69. Угода між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції від 03.12.99 р. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_411/print1526374975942735](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_411/print1526374975942735)

70. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. 15.01.2008 - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text)

71. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2018. – 396 с.
72. Хомра О. Міграція населення: питання теорії, методики дослідження / О. Хомра. – К. : Наук. думка, 1999. – 146 с.
73. Шапоренко О. Державна міграційна політика: шляхи регулювання та принципи / О. Шапоренко // Право та державне управління.- 2019. - № 2. – С. 252-257.
74. Шевцов А. Л. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики / А. Л. Шевцов // Держава та регіони. Сер. : Державне управління. - 2013. - № 3. - С. 41-46. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu\\_2013\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2013_3_10)
75. Balamush M. A. Modern state migration policy of Ukraine. Guarantee for providing legislation on the implementation of the rights and freedom of physician professionals in the migration sector // Social and legal aspects of the development of civil society institutions: collective monograph. Part II. Warsaw: BMT Erida Sp.z o.o., 2019. – P. 175-191.
76. Council implementing decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of: Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection Brussels, 2.3.2022 COM(2022) 91 final 2022/0069. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0091>
77. D'vera C. How U.S. immigration laws and rules have changed through history / C.D'vera. – Режим доступу: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/09/30/how-u-s-immigration-laws-and-rules-have-changed-through-history/>
78. EU Blue Card. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.apply.eu/BlueCard/>

79. Governance of migrant integration in Austria. - Режим доступа: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance/austria\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance/austria_en)

80. Governance of migrant integration in Germany - Режим доступа: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-germany\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-germany_en)

81. Horot A. Features of the Polish Experience Application in Legal Labor Migration Regulation in Ukraine / Horot A., Prokopchuk K. // Историко-правовый часопис. – 2018. – № 2 (12). С. 81-84.

82. How the United States Immigration System Works September 14, 2021. - Режим доступа: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/how-united-states-immigration-system-works>

83. International Student Economic Value Tool. NAFSA: Association of International Educators. - Режим доступа: <https://www.nafsa.org/>

84. Meseberger Erklärung zur Integration Mittwoch, 25. Mai 2016. - Режим доступа: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/meseberger-erklaerung-zur-integration-396024>

85. Refugee inflow from / Council of the EU. – Ukraine. - Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>

86. Regulations of the People's Republic of China on Administration of the Entry and Exit of Foreigners (Decree of the State Council of the People's Republic of China No. 637) July 12, 2013. - Режим доступа: <https://en.nia.gov.cn/n162/n222/c416/content.html>

87. Rules for the Administration of Employment of Foreigners in China. Order of the Ministry of Human Resources and Social Security of the PRC (No 32). March 13, 2017 - Режим доступа: <https://en.nia.gov.cn/n162/n222/c380/content.html>

88. Speelman T. Establishing the National Immigration Administration: Change and Continuity in China's Immigration Reforms / Tabitha Speelman // China perspectives. - № 4. – 2020. - P. 7-16. – Режим доступа: <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/11103>

89. Stalker P. Workers without frontiers: the impact of globalization on intern. Migration / P. Stalker. - Geneva : Intern. Labour Office, 2000. - 163 p.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## Показники діяльності ДМС за 9 місяців 2022 року

№ з/п	Показник	од. виміру	
1	Встановлено належність до громадянства України на підставі рішень судів (п.1, 2 ст.3 )	осіб	105
2	Оформлено належність до громадянства Українина на підставі внесених написів "Громадянин України" (п. 3 ст. 3)	осіб	17
3	Особи, які набули громадянство України за народженням (ст. 7)	осіб	6353
4	Особи, які набули громадянство України за територіальним походженням (ч. 1, 2, 3, ст. 8)	осіб	921
5	Особи, які набули громадянство України на підставі Угод про спрощений порядок зміни громадянства	осіб	57
6	Прийнято до громадянства України за Указом Президента України	осіб	219
7	Поновлено у громадянстві України (ст. 10)	осіб	2
8	Набуття громадянства України, а саме:	осіб	250
8.1.	дітьми внаслідок усиновлення (ст. 11)	осіб	17
8.2	внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя (ст. 12)	осіб	111
8.3	визнаною судом недієздатною, внаслідок встановлення над нею опіки громадянина України (ст. 13)	осіб	0
8.4	дитиною у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них (ст. 14)	осіб	107
8.5	внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення батьківства чи материнства (ст. 15)	осіб	15
9	Видано довідок про реєстрацію особи громадянином України	шт.	7760
10	Видано тимчасових посвідчень	шт.	338

	громадянина України		
11	Громадянство припинено за Указом Президента України	осіб	12
12	Надійшло запитів про реадмісію в Україну	осіб	240
13	Погодженно запитів про реадмісію	осіб	174
14	Не погодженно запитів про реадмісію	осіб	66
15	Перебуває на обліку іноземців та осіб без громадянства (тимчасові) станом на 30.09.2022	осіб	187389
16	Оформлено посвідок на тимчасове проживання (вперше та обмін)	шт.	20598
17	Відмовлено у видачі посвідки на тимчасове проживання	осіб	1 652
18	Видано спеціальних дозволів на в'їзд на тимчасово окуповану територію України або виїзді з неї	шт.	61
19	Оформлено та видано посвідчення біженця	шт.	18
20	Прийнято рішення по затриманим нелегальним мігрантам:		
20.1	про добровільне повернення	осіб	1
20.2	про примусове повернення	осіб	3895
20.3	про примусове видворення	осіб	172
20.4	про заборону в'їзду в Україну (ст. 26, 30, 13)	осіб	3797
20.5	територіальним органом ДМС про поміщення особи до ПТПП	осіб	170
20.6	судом про затримання особи з поміщенням до ПТПП	осіб	141
21	Виконано рішень про примусове повернення	осіб	2652